Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT)

Eindrapport wetsevaluatie WNT 2013-2015

2013-15

Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT)

Eindrapport wetsevaluatie WNT 2013-2015

Verantwoording

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. In 2015 is de eerste integrale evaluatie van de WNT uitgevoerd. In het kader van deze evaluatie zijn verschillende deelonderzoeken uitgevoerd. In dit evaluatierapport wordt de algehele aanpak van de wetsevaluatie verantwoord, zijn de uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken gebundeld en worden de conclusies gepresenteerd.

Colofon

Dit eindrapport is opgesteld door het Programma normering topinkomens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met de uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken als basis.

Turfmarkt 147
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.topinkomens.nl

December 2015

Inhoudsopgave

1 > Inleiding **4**
- 1.1 Aanleiding 4
- 1.2 Uitgangspunten 4
- 1.3 Doel- en vraagstelling 6
- 1.4 Evaluatieaanpak 8
- 1.5 Leeswijzer 10

2 > Over de Wet normering topinkomens **12**
- 2.1 Wat aan de WNT vooraf ging: de Wopt en de adviezen van de Commissie Dijkstal 12
- 2.2 Het raamwerk van de WNT 13
- 2.3 Normering en maximering 14
- 2.4 Institutionele reikwijdte en indeling in regimes 16
- 2.5 Overgangsrecht 16
- 2.6 Wetsuitvoering 17
- 2.7 Toezicht op naleving en handhaving 19
- 2.8 Wetgeving in beweging 19

3 > Conclusies **21**
- 3.1 Doeltreffendheid van de normering van bezoldigingen 21
- 3.2 Doeltreffendheid van de normering van ontslagvergoedingen 21
- 3.3 Niet-beoogde effecten 23
- 3.4 De uitvoering van de wet 24
- 3.5 Toezicht op naleving en handhaving 25
- 3.6 Kenbaarheid 25
- 3.7 Regeldruk 26
- 3.8 Lessen uit andere Europese landen 27
- 3.9 Overige conclusies 27

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken **31**
- 1 WNT-jaarrapportage 2014 31
- 2 Normering ontslagvergoedingen 32
- 3 Niet-beoogde effecten van de WNT 34
- 4 Uitvoering, toezicht op naleving en handhaving 39
- 5 Kenbaarheid, communicatie en regeldruk 41
- 6 Internationaal vergelijkend onderzoek topinkomensbeleid 43

Bijlage 2 > Overzicht bezoldigingsmaxima **47**

1
Inleiding

Wet
normering
topinkomens

1 > Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de publieke en semipublieke sector. Met de WNT worden deze beloningen en ontslagvergoedingen genormeerd en openbaar gemaakt. Het wettelijk bezoldigingsmaximum bedroeg bij inwerkingtreding van de WNT 130% van het salaris van een minister, ofwel € 228.599. Voor ontslag-vergoedingen geldt maximaal één jaarsalaris met een maximum van € 75.000 als norm. Met de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (ook wel 'WNT-2') op 1 januari 2015 is het wettelijk bezoldigingsmaximum verlaagd naar 100% van het ministersalaris, ofwel € 178.000.

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en daarna iedere drie jaar. In 2015 is de eerste integrale wetsevaluatie uitgevoerd, over de periode 2013 tot en met 2015. De wetsevaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. In deze eindrapportage zijn de bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken samengevat die in de loop van 2015 zijn uitgevoerd, en worden de conclusies van de evaluatie gepresenteerd.

1.2 Uitgangspunten

Een vroege evaluatie...

Voor deze eerste wetsevaluatie is een belangrijk gegeven dat de WNT nog maar relatief kort van kracht is. Met de publicatie van de WNT-jaarrapportage 2014 zijn er pas twee uitvoeringsjaren volledig afgerond. Daarnaast heeft gedurende de periode waar deze evaluatie over gaat een groot aantal wijzigingen van de WNT en onderliggende uitvoeringsregelgeving plaatsgevonden. Deze wijzigingen zijn mede doorgevoerd in reactie op verschillende administratieve problemen en toepassingsvraagstukken waar WNT-instellingen en hun accountants in het eerste uitvoeringsjaar tegenaan liepen.

De verbetermaatregelen die naar aanleiding daarvan zijn genomen, kunnen nog maar beperkt worden geëvalueerd, omdat WNT-instellingen, hun accountants, WNT-toezichthouders en anderen nog nauwelijks ervaring hebben kunnen opdoen met de nieuwe uitvoeringsregelgeving.

Daarnaast is relevant dat bezoldigingen boven de norm, afgesproken voor de inwerkingtreding van de WNT, door het overgangsrecht worden gerespecteerd. Eén en ander betekent dat er in de periode 2013-2015 nog geen sterke effecten van de normering op het bezoldigingsniveau van topfunctionarissen zichtbaar zullen zijn. Hetzelfde geldt voor eventuele niet-beoogde effecten van de wet op bijvoorbeeld loongebouwen, arbeidsmobiliteit of de kwaliteit van bestuur(ders): als dergelijke effecten zich in de korte tijd dat de WNT van kracht is al voor doen, dan zullen deze gezien het overgangsrecht, zoals hierboven toegelicht, moeilijk vast te stellen en empirisch te onderzoeken zijn.

... over de volle breedte van de WNT

Gezien de brede politieke en maatschappelijke belangstelling voor het onderwerp en de dynamiek in de eerste twee uitvoeringsjaren is gekozen voor een integrale evaluatie Deze richt zich op alle kernonderdelen van de wet, de wijze waarop deze worden uitgevoerd en de effecten die ze hebben in de praktijk. In de evaluatieaanpak is gekozen voor meerdere, onafhankelijk uitgevoerde deelonderzoeken waarin vertegenwoordigers van alle betrokken en belanghebbende partijen zijn betrokken: organisaties uit alle publieke en semipublieke deelsectoren die onder de WNT vallen, hun koepels en brancheorganisaties, accountants en hun beroepsorganisatie de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WNT en de verschillende uitvoeringsorganisaties die belast zijn met toezicht en handhaving.

1 > Inleiding

Vanuit deze uitgangspunten zijn negen evaluatievragen geformuleerd die aansluiten bij de evaluatiebepaling in de WNT[1] en tevens de onderwerpen omvatten die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) of de regering aan de Tweede en Eerste Kamer zijn toegezegd. Het gaat om:

- de (neven)effecten van de WNT in het algemeen en in een aantal sectoren in het bijzonder[2];
- het sanctieregime[3];
- de kwaliteit van nieuw aangetrokken topfunctionarissen[4];
- het effect op het loongebouw[5];
- de 'stand still' in de arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen als gevolg van het overgangsrecht[6];
- de kwaliteit van het openbaar bestuur[7];
- internationale vergelijking[8];
- de administratieve lasten van de WNT[9];
- de doorstroom van niet-bestuurders uit de eigen sector[10];
- veranderingen in de instroom vanuit de private sector als gevolg van de WNT-2[11].

In de verschillende deelonderzoeken naar deze onderwerpen is gestreefd naar een zo groot mogelijke actualiteit. De conclusies in deze evaluatie hebben betrekking op de periode van 1 januari 2013 tot 1 september 2015. De evaluatie van de doeltreffendheid van de WNT (evaluatievragen 1 en 2) heeft betrekking op de uitvoeringsjaren 2013 en 2014. De bezoldigingsgegevens van (top)functionarissen over uitvoeringsjaar 2015 zijn pas in 2016 beschikbaar. Er kunnen daardoor nog geen conclusies worden getrokken over de effecten van de normverlaging van 130% naar 100% van het ministersalaris die op 1 januari 2015 van kracht is geworden.

1) In artikel 7.2 van de WNT is bepaald dat de minister van BZK binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet, en vervolgens telkens na drie jaar, de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.
2) Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13; Kamerstukken I 2014-2015, 33978, C; Handelingen I 2012-2013, nr. 6, item 5; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13; Kamerstukken I 2014-2015, 33978, C.
3) Handelingen I 2012-2013, nr. 6, item 5; Kamerstukken I 2014-2015, 33978, C; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.
4) Handelingen I 2012-2013, nr. 6, item 5; Kamerstukken I 2014-2015, 33978, C; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.
5) Handelingen I 2012-2013, nr. 6, item 5; Kamerstukken I 2014-2015, 33978, C; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7, 13 en 20.
6) Handelingen II 2014-2015, nr. 15, item 3; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.
7) Handelingen II 2014-2015, nr. 15, item 3; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.
8) Handelingen II 2014-2015, nr. 15, item 3; Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.
9) Kamerstukken II 2014-2015, 30111, nr. 84.
10) Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.
11) Kamerstukken II 2014-2015, 33978, nrs. 7 en 13.

1 > Inleiding

1.3 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van deze eerste wetsevaluatie luidt:

> *Een zo goed mogelijk inzicht krijgen in de doeltreffendheid en effecten van de WNT in de periode van 2013 tot 2015, en mogelijke verklaringen daarvoor, teneinde maatregelen te nemen om de WNT, uitvoeringsregelgeving en de uitvoering daarvan waar nodig te kunnen verbeteren.*

1. In hoeverre is de WNT doeltreffend als het gaat om het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen?
   a) Hoe heeft het aantal en de hoogte van bezoldigingen van topfunctionarissen boven de toepasselijke norm zich ontwikkeld in de periode 2013-2014?
   b) In hoeverre zijn de bij a en b geconstateerde ontwikkelingen ook het gevolg van de WNT? Van welke onderdelen van het instrumentarium in het bijzonder?
   c) In welke mate leidt de WNT tot vrijwillige, eerdere acceptatie van bezoldigingen op of onder de norm?
   d) Hoeveel onverschuldigd betaalde bezoldigingen zijn er ongedaan gemaakt als gevolg van toezichts- en handhavingsmaatregelen?
   e) Zijn er relevante verschillen tussen sectoren en categorieën functionarissen? Zo ja, welke?

2. In hoeverre is de WNT doeltreffend als het gaat om het tegengaan van bovenmatige ontslagvergoedingen?
   a) Hoe heeft het aantal en de hoogte van gemelde ontslagvergoedingen aan topfunctionarissen zich ontwikkeld in de periode 2013-2014?
   b) Welke totaalbedragen aan ontslagvergoedingen zijn aan topfunctionarissen uitgekeerd, inclusief niet genormeerde uitkeringen die voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of een wettelijk voorschrift (artikel 1.1 sub i WNT) of een rechterlijke uitspraak (artikel 1.6 lid 2 WNT)?
   c) Uit welke componenten bestaan deze totaalbedragen en wat zijn relevante (achter)gronden van het ontslag?
   d) Hoe waarderen de betreffende instellingen de uitgekeerde totaalbedragen en de mogelijkheden binnen de kaders van de WNT tot een passende ontslagvergoeding te komen?
   e) In hoeverre zijn de bepalingen rond ontslagvergoedingen voor instellingen duidelijk en praktisch uitvoerbaar?
   f) Hoe waarderen instellingen de ontslagvergoedingen die zij met topfunctionarissen (kunnen) overeenkomen, ten opzichte van de ontslagvergoedingen die zij met niet-topfunctionarissen (kunnen) afspreken, in het bijzonder in de ‘subtop’?
   g) Wat zijn de mogelijke routes waarlangs op grond van algemeen verbindend verklaarde cao’s in de publieke en semipublieke sector hogere uitkeringen dan één jaarsalaris met een maximum van € 75.000 aan topfunctionarissen kunnen worden uitgekeerd?

3. Wat zijn tot dusver niet-beoogde effecten van de WNT en hoe kunnen deze worden verklaard? In het bijzonder ten aanzien van:
   a) de aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sector om in te werken voor (top) functionarissen;
   b) loongebouwen en groei- en carrièremogelijkheden in de (semi)publieke sector;
   c) arbeidsmobiliteit binnen de (semi)publieke sector;
   d) het kunnen werven van gekwalificeerde (top)functionarissen en de kwaliteit van bestuur in het algemeen;
   e) de instroom van functionarissen vanuit de private sector.

1 > Inleiding

4. Hoe verloopt de uitvoering van de WNT? Zijn de eerdere tekortkomingen in de uitvoering voldoende opgelost en welke verbeteringen zijn nog wenselijk en/of noodzakelijk?
   a) Hoe beoordelen de vakministeries, WNT-toezichthouders, accountants en andere partijen die de WNT mede uitvoeren de kwaliteit van de uitvoering van de WNT?
   b) Wat zijn aandachts- en verbeterpunten wat betreft:
      - uitvoeringsregelgeving
      - wetsuitvoering (o.a. WNT-register, het meldingsproces, de WNT-jaarrapportage)
      - de rolvervulling door accountants
      - communicatie en voorlichting
      - de beheersing van beleids- en uitvoeringsprocessen
      - bestuurlijke en administratieve lasten
      - interdepartementale samenwerking en afstemming

5. Hoe verlopen toezicht op naleving en handhaving van de WNT tot dusver en hoe kan dit worden verbeterd?
   a) Op welke wijze zijn toezicht op naleving en handhaving van de WNT georganiseerd?
   b) Wat zijn tot dusver de ervaringen met deze wijze van organiseren? In welke mate is adequate uitoefening van de in de WNT geregelde bevoegdheden tot toezicht op naleving en handhaving hiermee geborgd?
   c) Hoe wordt toezicht op naleving in de praktijk uitgeoefend door de verschillende WNT-toezichthouders? Wat zijn hiervan de eerste resultaten?
   d) Hoe vindt handhaving in de praktijk plaats? Wat zijn hiervan de eerste resultaten?
   e) Wat zijn aandachts- en verbeterpunten wat betreft toezicht op naleving en handhaving?

6. In hoeverre zijn de WNT en onderliggende regelgeving kenbaar voor instellingen die onder de wet vallen?
   a) In hoeverre weten WNT-instellingen dat de WNT op hen van toepassing is?
   b) Zijn WNT-instellingen op de hoogte van de op hen toepasselijke normen?
   c) Zijn WNT-instellingen voldoende bekend met hun administratieve verplichtingen die voortvloeien uit de toepasselijkheid van de WNT?
   d) Hoe beoordelen WNT-instellingen de communicatie en voorlichting door het ministerie van BZK en vakdepartementen ten aanzien van punten a t/m c?

7. In welke mate leidt de WNT tot regeldruk voor instellingen die onder de wet vallen?
   a) Hoe hoog zijn de administratieve lasten die voortvloeien uit informatieverplichtingen van WNT-instellingen aan de vakminister?
   b) Met welke inhoudelijke nalevingskosten gaat de WNT gepaard voor WNT-instellingen?
   c) Hoe verhouden zich de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten tot de mate waarin binnen WNT-instellingen en sectoren de toepasselijke norm wordt overschreden?

8. Hoe verhoudt het Nederlandse topinkomensbeleid en het systeem en instrumentarium van de WNT zich in het algemeen tot de situatie in andere Europese landen? Wat zijn relevante verschillen, overeenkomsten en zinvolle lessen?

9. Wat zijn overige significante verbeterpunten die voortvloeien uit de ervaringen van het ministerie van BZK en de betrokken vakministeries met de uitvoering van de wet?

1.4 Evaluatieaanpak

Ten behoeve van deze wetsevaluatie zijn in de periode van januari tot en met oktober 2015 vijf externe deelonderzoeken uitgevoerd. De bevindingen uit deze onderzoeken zijn samen met de bevindingen uit de WNT-jaarrapportage 2014 en ervaringen van ministeries en uitvoeringsinstanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet gebundeld in dit evaluatierapport en zijn de basis voor de conclusies. Van ieder deelonderzoek is verslag gedaan in een zelfstandig onderzoeksrapport. Van de WNT-jaarrapportage 2014 en ieder extern deelonderzoek is in bijlage 1 een samenvatting opgenomen. Tabel 1 geeft een overzicht van al deze bronnen en de onderzoeksactiviteiten die zijn uitgevoerd. De opzet van de deelonderzoeken wordt vervolgens nader verantwoord.

Tabel 1: de WNT-jaarrapportage 2014, externe deelonderzoeken, doelgroepen en onderzoeksactiviteiten.

Deelonderzoek	Doelgroep	Onderzoeksactiviteiten
WNT-jaarrapportage 2014	WNT-instellingen en (top)functionarissen	• Analyse van bezoldigingsgegevens over uitvoeringsjaar 2014.
Normering ontslagvergoedingen	WNT-instellingen en (top)functionarissen	• Online enquête onder alle 320 WNT-instellingen die over 2013 en 2014 ontslagvergoedingen aan topfunctionarissen hebben uitgekeerd, met een respons van 121 (38%). • Analyse van ontslagregelingen in algemeen verbindend verklaarde cao's. • Jurisprudentieanalyse rechterlijke uitspraken in procedures rond ontslagvergoedingen aan topfunctionarissen. • Telefonische interviews met WNT-instellingen als werkgever van topfunctionarissen en met arbeidsrechtadvocaten.
Niet-beoogde effecten	WNT-instellingen en (top)functionarissen	• Literatuurstudie. • Brede gespreksronde met 47 brancheorganisaties en instellingen in alle WNT-sectoren. • Open consultatie via online enquête met circa 386 bruikbare reacties als resultaat. • Inventarisatie van casuïstiek waarin niet-beoogde effecten zich voor doen, met circa 166 cases als resultaat. • Twee expertmeetings met wetenschappers, brancheorganisaties, werving- en selectiebureaus, en werkgevers- en werknemersorganisaties als deelnemers. • Verdiepend onderzoek naar 65 cases met voldoende 'substantie'.
Uitvoering, toezicht op naleving en handhaving	Ministerie van BZK Vakdepartementen WNT-toezichthouders Accountants	• Analyse van relevante schriftelijke stukken. • Interviews met bij uitvoering, toezicht en handhaving betrokken medewerkers van het ministerie van BZK, vakdepartementen en WNT-toezichthouders. • Twee groepsgesprekken met een vertegenwoordiger van de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) en 13 accountants.
Kenbaarheid, communicatie en regeldruk	WNT-instellingen	• Online enquête onder een steekproef van 1.172 WNT-instellingen, met een respons van 542 (46%). • Verdiepende telefonische interviews met respondenten die aangaven hun antwoorden te willen toelichten.
Internationaal vergelijkend onderzoek topinkomensbeleid	Wet- en regelgeving in Europese landen	• Quickscan van topinkomensbeleid in 28 EU-lidstaten. • Verdiepend onderzoek België, Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden ten opzichte van Nederland, door analyse van schriftelijke stukken en interviews.

1 > Inleiding

WNT-jaarrapportage 2014

De WNT-jaarrapportage 2014 geeft inzicht in de bezoldigingsgegevens die WNT-instellingen hebben gemeld. Net als vorig jaar bestaat deze rapportage uit twee delen. In deel 1, de WNT-jaaranalyse, worden de gemelde gegevens geanalyseerd en nader geduid. Deel 2, het WNT-overzicht, is het op grond van artikel 7.1 WNT verplichte overzicht van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm, uitzonderingen, overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen. De WNT-jaarrapportage 2014 analyseert ook verschillen ten opzichte van uitvoeringsjaar 2013 en wordt benut voor het beantwoorden van **evaluatievragen 1, 2a en 2b.**

Normering ontslagvergoedingen

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van ontslagvergoedingen die WNT-instellingen aan topfunctionarissen uitkeren, is bij WNT-instellingen die in 2013 en/of 2014 ontslagvergoedingen aan topfunctionarissen hebben gemeld via een enquête aanvullende informatie opgevraagd over de achtergronden van het ontslag en de componenten waaruit de vergoedingen bestaan. Daarmee is ook getracht in beeld te brengen in welke mate niet door de WNT genormeerde componenten voorkomen. Het betreft uitkeringen die voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde cao of wettelijk voorschrift (artikel 1.1 sub i WNT) en uit een rechterlijke uitspraak (artikel 1.6 lid 2). Daarnaast zijn een jurisprudentieanalyse en een analyse van algemeen verbindend verklaarde cao's uitgevoerd en zijn interviews gehouden met een aantal WNT-instellingen en arbeidsrechtadvocaten. Samen geven die onderzoeksactiviteiten inzicht in de wijze waarop de normering van ontslagvergoedingen in de praktijk uitwerkt en hoe betrokkenen dat waarderen. Dit onderzoek wordt benut voor beantwoording van **evaluatievraag 2.**

Niet-beoogde effecten

Er is in de samenleving brede belangstelling voor niet-beoogde of neveneffecten van de WNT. De Tweede en Eerste Kamer is in dat verband toegezegd dat verschillende onderwerpen worden onderzocht. Zo is onderzoek gedaan naar mogelijke effecten van de WNT op arbeidsmobiliteit, het loongebouw, het kunnen werven van gekwalificeerde (top)functionarissen en de kwaliteit van bestuur. Om dergelijke niet-beoogde effecten zo goed als op dit moment mogelijk is te onderzoeken, zijn verschillende bronnen en onderzoeksmethoden gecombineerd.

Het startpunt was een brede gespreksronde onder koepels en brancheorganisaties die WNT-instellingen vertegenwoordigen uit alle publieke en semipublieke WNT-sectoren. In de gespreksronde zijn alle deelnemers in de gelegenheid gesteld signalen, beelden, zorgen etc. over feitelijke of verwachte effecten van de WNT naar voren te brengen en deze waar mogelijk te onderbouwen met concrete casuïstiek. Daarnaast zijn twee expertbijeenkomsten georganiseerd waarin wetenschappers, brancheorganisaties, werving- en selectiebureaus en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemers-organisaties hebben gereflecteerd op de effecten uit de gespreksronde en deze hebben verdiept met waarnemingen en casuïstiek uit eigen praktijk en onderzoek. Tevens heeft er een open online consultatie plaatsgevonden. Respondenten hebben via een website hun ervaringen kunnen delen en bijbehorende casuïstiek aan kunnen dragen.
Deze consultatie heeft 386 bruikbare reacties opgeleverd. Uit de gezamenlijke bronnen zijn 166 mogelijke casussen naar voren gekomen, waarvan er na aanvullend onderzoek 65 voldoende empirisch onderbouwd konden worden. Dit onderzoek is de basis voor beantwoording van **evaluatievraag 3.**

Uitvoering, toezicht op naleving en handhaving

Na de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013 hebben zich bij de uitvoering van de WNT verscheidene complexe uitvoeringsvragen aangediend. Deze hadden onder andere betrekking op de identificatie van de instellingen die onder de wet vallen, definities van begrippen als bezoldiging, topfunctionarissen en toezichthouders, de toelaatbaarheid van ontslagregelingen en de toepassing van het overgangsrecht.
Op basis van een tussenevaluatie na het eerste uitvoeringsjaar zijn verschillende maatregelen getroffen om de uitvoering van de WNT te verbeteren. Hiermee is de onvolkomenheid die de Algemene Rekenkamer in zijn verantwoordingsonderzoek over 2013 constateerde opgelost, zo constateert de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek over 2014.[12]

12) Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2015.

1 > Inleiding

In deze eerste wetsevaluatie is met dit deelonderzoek onderzocht wat de stand van zaken van de uitvoering en de uitvoerbaarheid van de WNT nu is en welke verbeteringen nog wenselijk c.q. noodzakelijk zijn. In hetzelfde onderzoek is ook de balans opgemaakt rond toezicht op naleving en handhaving van de WNT. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews met de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT: het ministerie van BZK (het voor de WNT systeemverantwoordelijk departement), vakdepartementen, WNT-toezichthouders (zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Onderwijsinspectie en het CIBG), de NBA en diverse accountants van WNT-instellingen (inclusief de Auditdienst Rijk). Daarnaast zijn relevante schriftelijke stukken en tien toezicht- en handhavingsdossiers bestudeerd. Het onderzoek wordt benut voor beantwoording van **evaluatievragen 4 en 5.**

Kenbaarheid, communicatie en regeldruk

In het uitvoeringsjaar 2014 vielen circa 5.800 publieke en semipublieke instellingen onder de reikwijdte van de WNT. Hun ervaringen met de uitvoering van de WNT zijn geïnventariseerd met een online enquête die onder een steekproef van 1.172 instellingen is uitgezet. 542 instellingen hebben de enquête ingevuld (46%). In de enquête is getoetst hoe goed instellingen op de hoogte zijn van de WNT en relevante uitvoeringsregelgeving, in hoeverre zij die duidelijk vinden en hoe zij de communicatie en voorlichting over de WNT via verschillende kanalen beoordelen. Daarnaast heeft er met de enquête een meting van de regeldruk plaatsgevonden waarmee de WNT gepaard gaat. Op basis van dit onderzoek worden **evaluatievragen 6 en 7** beantwoord.

Internationaal vergelijkend onderzoek topinkomensbeleid

Om van de ervaringen in andere landen te kunnen leren, is vergelijkend internationaal onderzoek nodig. In deze evaluatie is daartoe aangesloten bij een reeds lopend vergelijkend onderzoek naar topinkomensbeleid uit andere Europese landen, uitgevoerd door het European Institute of Public Administration. Het onderzoek bestaat uit drie fasen, waarvan er nu twee zijn afgerond en kunnen worden benut voor deze wetsevaluatie. In de eerste fase is op hoofdlijnen voor 28 EU-landen geïnventariseerd of die landen een topinkomensbeleid voeren voor publieke en/of semipublieke sectoren en waar dat beleid zich op richt. In de tweede fase heeft een verdieping plaatsgevonden op het topinkomensbeleid in acht van die 28 EU-landen en is meer in detail gekeken naar het politieke en maatschappelijke debat rond topinkomens en de keuzes die de betreffende landen hebben gemaakt voor wat betreft normering, instrumenten en juridische vormgeving. Daarbij is nadrukkelijk gekeken wat mogelijke lessen zijn voor Nederland. Met dit onderzoek wordt **evaluatievraag 8** beantwoord.

Overige bronnen

Voor de beantwoording van de evaluatievragen zijn tevens enkele andere bronnen benut. Om te beginnen de kennis die bij de ministeries berust over de uitvoering van de wet. Daarnaast hebben vier organisaties parallel aan de deelonderzoeken schriftelijke inbreng voor de wetsevaluatie geleverd. Het gaat om brieven van:

- de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants aan het ministerie van BZK van 3 november 2015;
- het Interprovinciaal Overleg aan de minister van BZK van 19 november 2015;
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de minister van BZK van 26 november 2015;
- de Unie van Waterschappen aan de minister van BZK van 4 december 2015.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft in kort bestek achtergrondinformatie over de WNT. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van de verschillende deelonderzoeken gebundeld en worden op basis daarvan de negen evaluatievragen beantwoord. In bijlage 1 zijn de management-samenvattingen uit de rapporten van de verschillende deelonderzoeken opgenomen. De rapporten van de afzonderlijke deelrapporten zijn gepubliceerd via www.rijksoverheid.nl en de themapagina Topinkomens op de Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) van het ministerie van BZK (www.kennisopenbaarbestuur.nl).

2
Over de Wet normering topinkomens

Wet normering topinkomens

2 > Over de Wet normering topinkomens

2.1 Wat aan de WNT vooraf ging: de Wopt en de adviezen van de Commissie Dijkstal

De WNT is op 1 januari 2013 in werking getreden. De WNT is het belangrijkste instrument van de rijksoverheid waarmee het topinkomensbeleid voor de (semi) publieke sector wordt vormgegeven. Dit topinkomensbeleid heeft zijn wortels in discussies die in het vorige decennium zijn gestart en in het kader waarvan de commissie Dijkstal een aantal adviezen heeft opgesteld. "De adviezen van de commissie Dijkstal vormen de blauwdruk van het topinkomensbeleid in de publieke en semipublieke sector", zo stelt de Memorie van Toelichting bij de WNT[13]. Gedurende de discussies sinds het vorige decennium is een aantal overwegingen steeds teruggekomen. Enerzijds werd het van belang geacht dat de topinkomens in de publieke en semipublieke sector niet te zeer achter moeten lopen ten opzichte van lonen in de marktsector. Dit in reactie op hoge lonen in de marktsector, zoals die zich vanaf het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkelden. Anderzijds gaf een aantal excessen in diverse (semi)publieke sectoren aanleiding om te bevorderen dat topinkomens in de gehele (semi)publieke sector zouden worden beheerst.

Een constante in die discussie is dat het ministersalaris als ijkpunt voor het loongebouw in de (semi)publieke sector wordt gezien. Bij dit laatste kan worden aangetekend dat in deze periode ook de discussie is gevoerd wat het gewenste niveau van het ministersalaris is. In 2004 betoogde de commissie Dijkstal dat het toenmalige salarisniveau van de minister in twee stappen, van eerst 30% en vervolgens 20%, uiteindelijk met 50% zou moeten worden verhoogd. In 2009 heeft het toenmalige kabinet er van afgezien om op dat moment over te gaan tot die eerste verhoging met 30%. De recent uitgebroken economische crisis was hierbij een belangrijk argument. Het niveau van 130% van het ministersalaris werd toen nog wel als bruikbare grens voor normering voor de (semi) publieke sector gezien. Uiteindelijk is in 2012 met het regeerakkoord Bruggen slaan het huidige ministersalaris niet alleen als ijkpunt maar ook als norm voor het topinkomensbeleid voor de (semi)publieke sector neergelegd. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de normering vorm heeft gekregen in de WNT.

13) Kamerstukken II, 2010-2011, 32 600, nr.3, p.3.

Openbaarmaking en zelfregulering

In eerste instantie werd gekoerst op openbaarmaking en zelfregulering als instrumenten om het gewenste topinkomensbeleid vorm te geven. Door openbaarmaking zou (meer) transparantie ontstaan ten aanzien van de (top)inkomens in de (semi)publieke sector, waardoor het beter mogelijk zou zijn om desgewenst het publieke debat over die inkomens te voeren. Het lag in ieder geval voor de hand dat een stelsel van openbaarmaking excessief hoge inkomens zou terugdringen. De openbaarmakings-verplichting kreeg zijn beslag in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt), die in 2006 van kracht werd. De verplichting richtte zich op alle topinkomens boven de in deze wet vastgelegde norm, de Wopt-norm.

Door zelfregulering zou – veelal op sectorniveau – eveneens kunnen worden bevorderd dat topinkomens in de betreffende (semi)publieke sectoren worden beheerst. Bij een dergelijke aanpak nemen sectoren hun eigen verantwoordelijkheid en kan door het bieden van maatwerk ook optimaal rekening worden gehouden met eventuele bijzonderheden in de betreffende sectoren. De openbaarmakingsverplichting zou goede mogelijkheden bieden voor het publieke debat binnen de sector dat uiteindelijk zou kunnen uitmonden in bijvoorbeeld richtlijnen, gedragscodes, etc. Drie jaren na de inwerkingtreding van de Wopt werd deze door de commissie Dijkstal geëvalueerd[14]. Hoewel de commissie vaststelde dat de doelen van openbaarmaking inderdaad waren gerealiseerd, besloot het kabinet in het licht van het eerdere advies "Normeren en waarderen"[15], het feit dat zelfregulering in met name de zorg en bij woningcorporaties onvoldoende werden nageleefd en de afspraken in het toenmalige regeerakkoord[16] voor te stellen de Wopt in te trekken en de openbaarmakingsverplichting onderdeel te doen zijn van het voorstel voor de WNT. Het wettelijk normeren, respectievelijk maximeren van topinkomens in de (semi)publieke sector werd noodzakelijk geacht, nadat de openbaarmakingsverplichting en (het stimuleren van) zelfregulering in onvoldoende mate tot beheersing had geleid.

14) Advies "Gewopt en gewogen: Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)", bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28479, nr.43.
15) Advies "Normeren en waarderen", bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28479, nr.36.
16) Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

2.2 Het raamwerk van de WNT

Het normeren, respectievelijk maximeren van de inkomens in de publieke en semipublieke sector is het centrale doel van de WNT. Andere belangrijke elementen waren vanaf de eerste voorbereidingen van de WNT de openbaarmakingsverplichting voor topinkomens in de publieke en semipublieke sector en het maximeren van de ontslagvergoeding van topverdieners.

Topfunctionarissen en andere functionarissen

De inkomensnormering door de WNT richt zich op topfunctionarissen. Hiermee wordt gedoeld op de leden van de hoogste bestuursorganen van de betreffende instellingen, op de leden van de hoogste toezichthoudende organen, alsmede op de hoogste ondergeschikten. In de uitwerking van de WNT heeft de wetgever bovendien een openbaarmakingsverplichting opgenomen van de bezoldiging van al deze topfunctionarissen *ongeacht* de hoogte van die bezoldiging. Dit onderdeel van de WNT richt zich dus niet speciaal op wat 'topinkomens' genoemd kunnen worden. De wetgever heeft bij deze uitwerking overwogen dat het aan de topfunctionarissen is om vanuit hun verantwoordelijkheid voor het beloningsbeleid bij de instelling hiermee ook andere, eventuele topinkomens te beheersen. In het wetgevingstraject van de WNT heeft de wetgever wel tot uitdrukking gebracht te verwachten dat van het bezoldigingsmaximum een mitigerende werking naar de bezoldiging van overige functionarissen zal uit gaan. Voor deze overige functionarissen richt de openbaarmakingsverplichting zich juist wel op topinkomens. Zowel van topfunctionarissen als van overige functionarissen waarvan de bezoldiging het bezoldigingsmaximum overschrijdt, dient deze openbaar te worden gemaakt. Daarnaast geldt voor instellingen die onder de WNT vallen een meldingsplicht: de bezoldigingsgegevens die zij openbaar maken, moeten zij tevens digitaal doorgeven aan de verantwoordelijke vakminister.

Institutionele afbakening aan de hand van indicaties

De WNT richt zich op de publieke en semipublieke sector. De commissie Dijkstal had al vastgesteld dat de term semipublieke sector niet eenduidig is gedefinieerd. Bij wettelijke normering van de bezoldigingen in de semipublieke sector is het noodzakelijk om tot een eenduidige afbakening te komen. Om dit mogelijk te maken heeft de commissie een viertal criteria ("indicaties") opgesteld op basis waarvan het de commissie, respectievelijk de wetgever mogelijk is een concrete opsomming van instellingen of sectoren voor te stellen.

Indicaties voor het deel uitmaken van de semipublieke sector zijn:
1. De status van rechtspersoon met een wettelijke taak;
2. De mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt en
3. Het publieke belang dat een organisatie behartigt.

Als contra-indicatie geldt:
4. De mate waarvan er sprake is van (commerciële) marktwerking.

In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de concrete vertaling van deze indicaties in de reikwijdte zoals die in de WNT is vastgelegd.

Verschillende WNT-regimes

In de WNT worden drie regimes onderscheiden, van aflopende zwaarte. Als belangrijk voordeel van deze aanpak werd gezien dat weliswaar alle (semi)publieke sectoren onder de WNT kunnen worden gebracht, maar dat in de uitwerking maatwerk kan worden geleverd voor instellingen en sectoren. Deze aanpak leidt tevens tot een grotere herkenbaarheid van het topinkomensbeleid voor de gehele (semi)publieke sector dan wanneer per sector of categorie sectoren een regeling zou worden getroffen. Deze aanpak verklaart ook de wijze waarop in de WNT taken en bevoegdheden zijn toegedeeld hetzij aan de minister van BZK, aan de vakminister, aan de minister van BZK en de vakminister gezamenlijk en aan het kabinet. In de wet is vastgelegd welke instellingen of sectoren onder welk regime vallen.

Het gaat om:
1. **Het regime van het wettelijk bezoldigingsmaximum.** De bezoldiging van topfunctionarissen van instellingen en sectoren die onder dit regime vallen mag het wettelijk bezoldigingsmaximum niet te boven gaan. Het is onder dit regime

bovendien mogelijk dat vakministers voor onder hen ressorterende instellingen een lager bedrag dan het wettelijk bezoldigingsmaximum vaststellen. Ook kunnen zij een klassenindeling vaststellen aan de hand waarvan op grond van criteria lagere bedragen dan het wettelijk bezoldigingsmaximum als maximum gelden ("staffel"). Voor *alle* topfunctionarissen van instellingen en sectoren onder dit regime en voor de medewerkers waarvan de bezoldiging het wettelijk bezoldigingsmaximum te boven gaat, geldt een verplichting tot openbaarmaking van de bezoldiging. Het deel van de bezoldiging dat boven de norm is betaald is op grond van de WNT onverschuldigd betaald en dient te worden terugbetaald door de topfunctionaris, dan wel teruggevorderd door de instelling.

2. **Het regime van de sectorale bezoldigingsnorm.** De bezoldiging van topfunctionarissen van instellingen en sectoren die onder dit regime vallen, wordt begrensd door de bezoldigingsnorm die de voor de betreffende instellingen of sectoren verantwoordelijke vakminister vaststelt. Het wettelijk bezoldigingsmaximum geldt niet voor deze instellingen en sectoren. De sectorale bezoldigingsnorm kan dan ook hoger zijn dan het wettelijk bezoldigingsmaximum. Ook onder dit regime geldt een verplichting tot openbaarmaking van de bezoldiging van *alle* topfunctionarissen en tot openbaarmaking van de bezoldiging van medewerkers waarvan de bezoldiging het wettelijk bezoldigingsmaximum te boven gaat. In het geval van een topfunctionaris is het deel van de bezoldiging dat boven de norm is betaald op grond van de WNT onverschuldigd betaald en dient te worden terugbetaald, dan wel teruggevorderd door de instelling.

3. **Het regime van de openbaarmakingsverplichting.** Voor de instellingen en sectoren die onder dit regime vallen, geldt alleen de verplichting tot openbaarmaking van de bezoldiging van alle topfunctionarissen en overige medewerkers waarvan de bezoldiging het wettelijk bezoldigingsmaximum te boven gaat. Dit regime sluit nauw aan op het stelsel zoals bestond met de Wopt.

In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op onder welk regime van de WNT instellingen en sectoren zijn ingedeeld.

2.3 Normering en maximering

Bezoldigingsmaximum

In de WNT wordt allereerst het wettelijk bezoldigingsmaximum vastgelegd. Uitgangspunt is dat de bezoldiging van topfunctionarissen dit maximum niet te boven gaat. Bij de inwerkingtreding van de wet gold het niveau van 130% van het ministersalaris als uitgangspunt voor het bezoldigingsmaximum: € 228.599 in 2013 en € 230.474 in 2014. Naast het ministersalaris zijn de belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaal op termijn (het werkgeversdeel van de "pensioenpremie") onderdeel van dit bezoldigingsmaximum. Gedurende de Eerste Kamerbehandeling van de WNT wierpen de afspraken in het regeerakkoord *Bruggen slaan* over de verlaging van het bezoldigingsmaximum al hun schaduw vooruit. Deze afspraken resulteerden in de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, die per 1 januari 2015 in werking trad en met ingang van dat jaar het wettelijk bezoldigingsmaximum verlaagde tot € 178.000.

Sectornormen en staffels

Vakministers hebben de bevoegdheid om voor rechtspersonen en instellingen in sectoren die onder het bezoldigingsmaximum vallen en waarvoor zij verantwoordelijk zijn een lager bedrag dan het bezoldigingsmaximum vast te stellen of in klassen in te delen en voor die verschillende klassen een lager bedrag dan het bezoldigingsmaximum vast te stellen ("staffel").

Bezoldigingsmaximum voor voorzitters en leden van hoogste toezichthoudende organen

Door amendering werden in de WNT bovendien specifieke maxima toegevoegd voor voorzitters en leden van hoogste toezichthoudende organen, verder aangeduid als toezichthoudende topfunctionarissen.[17] Voor hen gold hierdoor een percentage van 7,5%, respectievelijk 5% van het bezoldigingsmaximum. De praktijk leerde dat de grote diversiteit aan onder de WNT vallende rechtspersonen en instellingen bij uitstek hier tot knelpunten kon leiden. Tegenover voorbeelden waar deze normering ruim

17) Kamerstukken II 2011-2012, 32600, nr. 33.

bemeten was, waren er ook voorbeelden waar deze normering op gespannen voet stond met de tijdsbesteding voor de opgaven en inspanningen van de betreffende functionarissen. Juist voor deze laatste voorbeelden was het gewenst om met de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT de betreffende percentages te verhogen naar 15%, respectievelijk 10% van het naar € 178.000 verlaagde wettelijk bezoldigingsmaximum. De facto stegen de maxima voor toezichthoudende topfunctionarissen van respectievelijk € 17.286 en € 11.524 voor voorzitters en leden in 2014 naar respectievelijk € 26.700 en € 17.800 in 2015 (voor WNT-instellingen voor wie het wettelijk bezoldigingsmaximum geldt).

Interim-topfunctionarissen

De WNT richt zich in de eerste plaats tot topfunctionarissen met een dienstbetrekking. In de wet is ook voor functionarissen die zonder dienstbetrekking een topfunctie uitoefenen een voorziening getroffen, om te voorkomen dat zo de normering zou kunnen worden ontweken (bijvoorbeeld door functievervulling op inhuur-basis of door topfunctionarissen die zich via een eigen BV lieten inhuren). Indien een topfunctie in een periode van achttien maanden voor meer dan zes maanden op inhuur-basis wordt vervuld, wordt de bezoldigingsnormering eveneens toegepast. Nadat was gebleken dat het ook bij een functievervulling zonder dienstbetrekking van minder dan zes maanden voorkomt dat zeer hoge bezoldigingen worden uitgekeerd, is in de WNT bepaald dat bij de functievervulling van topfuncties zonder dienstbetrekking vanaf dag één wordt genormeerd. Deze normering is uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en speciaal op topfunctionarissen zonder dienstbetrekking toegesneden. Duurt de functievervulling langer dan een jaar, dan zal na dat eerste jaar de reguliere normering voor topfunctionarissen van toepassing zijn. Deze algemene maatregel van bestuur treedt op 1 januari 2016 in werking.

Normering ontslagvergoedingen

In de WNT worden ook de ontslagvergoedingen die aan topfunctionarissen worden uitgekeerd genormeerd. Het totaal van ontslagvergoedingen mag maximaal één jaarsalaris bedragen met een maximum van € 75.000. Ontslagvergoedingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift, uit een algemeen verbindend verklaarde cao of uit een rechterlijke uitspraak vallen niet onder dit maximum.

Geen variabele beloningen

Door amendering is in de WNT eveneens vastgelegd, dat winstdelingen, bonusbetalingen en andere vormen van variabele beloningen voor topfunctionarissen niet mogen worden overeengekomen.[18] Krachtens algemene maatregel van bestuur kan van deze verboden worden uitgezonderd. Die uitzonderingen betreffen concreet diensttijdgratificaties en eenmalige mobiliteitstoeslagen en bindingspremies.

Openbaarmakingsverplichting

Voortbouwend op de Wopt maakt ook de openbaarmakingsverplichting deel uit van de WNT. Deze verplichting heeft niet alleen betrekking op topfunctionarissen, maar op iedereen in de (semi)publieke sector. Van alle topfunctionarissen en van eenieder van wie de bezoldiging het bezoldigingsmaximum te boven gaat dienen de bezoldigingsgegevens openbaar te worden gemaakt. Een overzicht van deze overschrijdingen wordt jaarlijks aan de Staten-Generaal gezonden.

18) Kamerstukken II 2011-2012, 32600, nr. 40.

2 > Over de Wet normering topinkomens

2.4 Institutionele reikwijdte en indeling in regimes

De WNT richt zich op de publieke en semipublieke sectoren. Omdat de definitie van 'semipubliek' niet eenduidig is, heeft de commissie Dijkstal indicaties gegeven om instellingen en sectoren al dan niet als semipubliek te rangschikken. Vanaf de advisering door de commissie Dijkstal tot en met de Tweede Kamer behandeling van de WNT werd bij elke wetgevingsvoorbereidende of wetgevende stap zichtbaar dat de indicaties ruimte geven voor verschillende beoordelingen en afwegingen. Uiteindelijk heeft de wetgever eenduidig vastgelegd welke instellingen en sectoren onder de WNT vallen.

Naast de publieke sectoren vallen onder meer de sectoren onderwijs en cultuur, de publieke omroep, de regionale energienetwerkbedrijven, de drinkwaterbedrijven, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, de woningcorporaties, de zorgaanbieders en de zorgverzekeraars onder de WNT. Niet alleen door een “opsomming” van sectoren is de institutionele reikwijdte van de WNT vastgelegd; ook door het aanleggen van criteria die verband houden met de aard en mate van invloed van overheidsorganen op instellingen wordt bepaald of instellingen onder de WNT vallen. Concreet geldt dat bepaalde categorieën door de overheid gesubsidieerde instellingen en instellingen waar de overheid op enigerlei wijze invloed heeft op de samenstelling van het bestuur of op andere wijze invloed heeft op het beheer of beleid van de instellingen, onder de WNT vallen. Naamloze en besloten vennootschappen waarin de overheid deelnemingen heeft, zijn als zodanig niet onder de WNT gebracht. De doelen en uitgangspunten van het topinkomensbeleid voor de semipublieke sector gelden hier weliswaar ook. Bij de totstandkoming van de WNT is uiteindelijk echter de afweging gemaakt, dat deze doelen en uitgangspunten ook via het aandeelhouderschap van de Staat adequaat kunnen worden gerealiseerd. Door amendering werden ook de algemeen nut beogende instellingen (anbi’s) als zodanig onder de WNT gebracht[19]. Deze amendering werd vervolgens (met terugwerkende kracht) weer teruggedraaid door de Aanpassingswet WNT.

Bij de beantwoording van de vraag welke instellingen en sectoren onder welk regime van de WNT moeten worden gebracht is sinds de advisering door de commissie Dijkstal eveneens gebleken, dat uiteenlopende beoordelingen en afwegingen kunnen worden gemaakt. Ook hier verschoven de perspectieven bij elke wetgevingsvoorbereidende of wetgevende stap. Uiteindelijk zijn de meeste sectoren en instellingen onder regime 1 (het wettelijk bezoldigingsmaximum) gebracht. Regime 2 (het regime van de sectorale bezoldigingsnorm) is van toepassing op de zorgverzekeraars en regime 3 (het regime van de openbaarmakingsverplichting) is van toepassing op de zeehavenloodsen.

2.5 Overgangsrecht

De bezoldigingsnormering door de WNT is met name voor de topfunctionarissen die ten tijde van de inwerkingtreding van de WNT hun positie bekleedden en een hogere bezoldiging hadden dan het voor hen geldende maximum, ingrijpend. Om die reden heeft de wetgever uitvoerig stil gestaan bij het overgangsrecht zodat de betrokken topfunctionarissen voldoende in staat worden gesteld zich hierop voor te bereiden. De vuistregel van dit overgangsrecht is dat de afgesproken bezoldiging, respectievelijk bestaande rechten de eerste vier jaren onaangetast blijven. Vervolgens dient de bezoldiging over een periode van drie jaren in gelijkmatige stappen naar de betreffende bezoldigingsnorm te worden gebracht. Voor topfunctionarissen, die vóór 1 januari 2013 een bezoldiging boven de oorspronkelijke norm van €228.599 ontvingen, geldt bovendien een verlenging van de periode van het overgangsrecht met nog twee extra jaren: in die twee jaren wordt de bezoldiging in gelijkmatige stappen afgebouwd van het niveau van de oorspronkelijke WNT-norm (ongeveer 130% van het ministersalaris) naar de verlaagde WNT-norm.

19) Kamerstukken II 2011-2012, 32600, nr. 18.

2.6 Wetsuitvoering

Organisatie van de uitvoering van de WNT

De WNT is van toepassing op een zeer groot aantal instellingen in de publieke en semipublieke sector. Over uitvoeringsjaar 2014 hadden de ministeries die de WNT uitvoeren gezamenlijk circa 5.800 WNT-instellingen in beeld. De verschillende vakministers zijn verantwoordelijk voor de WNT-instellingen in hun sector.
De minister van BZK is systeemverantwoordelijk: hij draagt de brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de normering van topinkomens in de publieke en semipublieke sector en is verantwoordelijk voor het inrichten en functioneren van de WNT als systeem. De keuze is om de WNT op deze wijze te beleggen, maakt dat er een groot aantal ministeries en uitvoeringsorganisaties is betrokken bij wetsuitvoering, toezicht op naleving en handhaving. Tabel 2 geeft hier inzicht in.

De uitvoering van de wet omvat ondermeer de volgende activiteiten:
- Het ontwikkelen en vaststellen van uitvoeringsregelgeving gericht op het verhelderen van kernbegrippen en bepalingen uit de WNT.
- Het ontwikkelen en vaststellen van sectorale regelgeving waar verlaagde sectorale maxima of staffels gewenst zijn.
- WNT-instellingen informeren over hun administratieve verplichtingen en hen in staat stellen daaraan te voldoen (primair: publicatie en digitale melding van bezoldigingsgegevens).
- Communicatie en voorlichting aan WNT-instellingen en hun accountants en advisering over complexe toepassingsvragen.
- Het opstellen van de WNT-jaarrapportage, die conform artikel 7.2 van de wet jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt gestuurd.
- Het behandelen van uitzonderingsverzoeken.

Tabel 2: overzicht van de wijze waarop uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT zijn georganiseerd.[20, 21]

Sector	Aantal instellingen	Beleidsmatige verantwoordelijkheid	Uitvoering	Toezicht op naleving	Handhaving
Onderwijs	1.680	Ministerie van OCW	Dienst Uitvoering Onderwijs	Onderwijsinspectie	Onderwijsinspectie
OCW exclusief onderwijs	160	Ministerie van OCW	Programma normering topinkomens ministerie BZK	Commissariaat v.d. Media / ministerie	Commissariaat v.d. Media / ministerie
Zorg	1.610	Ministerie van VWS	CIBG	CIBG	CIBG
Wonen	380	Ministerie van BZK	Programma normering topinkomens + Corpodata	Autoriteit Woningcorporaties	Autoriteit Woningcorporaties
BZK-domein	1.720	Ministerie van BZK	Programma normering topinkomens ministerie BZK	Eenheid toezicht WNT ministerie BZK	Eenheid toezicht WNT ministerie BZK
Rijksoverheid	40	Ministerie van BZK	Programma normering topinkomens ministerie BZK	Eenheid toezicht WNT ministerie BZK	Eenheid toezicht WNT ministerie BZK
Overig	190	Ministeries BZ, EZ, Defensie, Financiën, IenM, SZW, VenJ	Programma normering topinkomens ministerie BZK	Eenheid toezicht WNT ministerie BZK	Betreffende vakminister

20) Ontleend aan de rapportage van het deelonderzoek naar de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT, pagina 14.
21) Met uitzondering van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat ministerie houdt zelf toezicht op de naleving van de WNT door instellingen die onder de minister van Veiligheid en Justitie ressorteren.

2 > Over de Wet normering topinkomens

De rol van de accountant

De wetgever heeft de accountant in de uitvoering van de WNT een belangrijke rol toegedicht. Een belangrijk motief hiervoor was dat de accountant zich toch al jaarlijks buigt over de financiële verslaglegging van onder de WNT vallende instellingen waar sprake is van topinkomens. De accountant controleert de naleving van de WNT door WNT-instellingen, door de WNT-verantwoording van de instelling in het financieel verslaggevingsdocument te betrekken in de accountantscontrole. Daarbij gaat de accountant na of de WNT daadwerkelijk op de instelling van toepassing is, of de verplichte bezoldigingsgegevens getrouw zijn verantwoord en of de overige bepalingen van de WNT zijn nageleefd. De accountant heeft daarnaast de plicht bepaalde overtredingen bij de verantwoordelijke minister te melden. De minister van BZK heeft een controleprotocol vastgesteld dat nadere aanwijzingen geeft over de reikwijdte en de diepgang van de accountantscontrole op de naleving van de bepalingen van en op grond van de WNT.

Maatregelen ter verbetering van uitvoering en uitvoerbaarheid

Na de inwerkingtreding van de WNT dienden zich verscheidene complexe uitvoeringsvragen aan. Veel WNT-instellingen en hun accountants liepen in het eerste uitvoeringsjaar 2013 tegen allerlei interpretatievragen en administratieve problemen aan. Deze hadden onder andere te maken met de identificatie van WNT-instellingen, definities van begrippen als bezoldiging, topfunctionaris en toezichthouders, de toelaatbaarheid van ontslagregelingen en toepassing van het overgangsrecht.
De Algemene Rekenkamer constateerde in zijn verantwoordingsonderzoek over 2013 naar het jaarverslag van het ministerie van BZK een onvolkomenheid inzake de WNT: er is onvoldoende sluitend en te laat duidelijkheid gecreëerd over de genoemde onderwerpen en bovendien bleken elementen uit de wet onuitvoerbaar.[22]

Er zijn vervolgens diverse maatregelen genomen om de uitvoering en uitvoerbaarheid van de WNT te verbeteren.

1. In antwoord op de verschillende uitvoerings- en interpretatievragen is er, aanvullend op het Uitvoeringsbesluit WNT een zogenoemd normenkader ontwikkeld. Dit normenkader bestond in eerste instantie uit een Regeling bezoldigingscomponenten WNT en Beleidsregels toepassing WNT, beide vastgesteld op 26 februari 2014 ten behoeve van uitvoeringsjaar 2013. Het normenkader wordt jaarlijks doorontwikkeld en bestaat inmiddels uit:
   - Uitvoeringsbesluit WNT
   - Uitvoeringsregeling WNT
   - Controleprotocol WNT
   - Beleidsregels toepassing WNT

2. Er wordt in de voorbereiding van nieuwe regelgeving een ex ante uitvoerings- en handhavingstoets (EAUT) uitgevoerd door een panel van bij de uitvoering van de WNT betrokken partijen. Het panel is in de zomer van 2014 gestart met zijn werkzaamheden.

3. Bij het ministerie van BZK is een programmaorganisatie ingericht en de capaciteit voor beleidsontwikkeling en uitvoering van de WNT vergroot.

4. Er is een WNT-register ingericht met als doel te kunnen beschikken over een actueel en zo volledig mogelijk bestand van instellingen die onder de WNT vallen. Het register dient als basis voor het kunnen aanschrijven en informeren van instellingen over hun verplichtingen. Door de dynamische toepasselijkheid van de toetsingscriteria op grond waarvan de WNT van toepassing is, is de fluctuatie van instellingen groot en de dekking van het register moeilijk volledig te krijgen.

5. Communicatie en voorlichting aan instellingen is verbeterd en geïntensiveerd, onder andere met voorlichtingsbrieven aan instellingen, vernieuwing van de website www.topinkomens.nl en versterking van het vraag- en antwoordproces waarlangs WNT-instellingen en hun accountants vragen over toepassing van de WNT kunnen voorleggen aan het ministerie van BZK.

6. Het toezicht op naleving van de WNT door ministeries die een zeer beperkt aantal instellingen onder zich hebben, is gebundeld bij het ministerie van BZK.

22) Bijlage bij Kamerstukken II 2013/2014, 33942 nr. 1.

2.7 Toezicht op naleving en handhaving

De verantwoordelijke minister benoemt een toezichthouder die wordt belast met het toezicht op de naleving van de WNT door de instellingen die onder hem ressorteren, in dit rapport verder aangeduid als WNT-toezichthouder. Hoofdstuk 5 van de WNT regelt de bevoegdheden van de verantwoordelijke minister in het kader van toezicht en handhaving. De WNT-toezichthouders beschikken over de bevoegdheden van toezichthouders van het artikel 5.15 en verder van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van de Awb kunnen de WNT-toezichthouders onder meer in de boeken van de verantwoordelijken nagaan of deze bijvoorbeeld bezoldigingen ten onrechte niet openbaar gemaakt hebben of bezoldigingen in strijd met de wet hebben betaald. Op grond van artikel 5:20 van de Awb zijn derden verplicht om de WNT-toezichthouders de inlichtingen te verstrekken. Paragraaf 5.4 en verder van de WNT beschrijven de bevoegdheid van de verantwoordelijke ministers om partijen een last onder dwangsom op te leggen.

Zoals tabel 2 laat zien, zijn toezicht op naleving en handhaving door een aantal ministers belegd bij bestaande uitvoeringsorganisaties en toezichthouders in de sector: voor zorginstellingen bij het CIBG van het ministerie van VWS, voor woningcorporaties bij de Autoriteit Woningcorporaties van de Inspectie Leefomgeving en Transport, voor onderwijsinstellingen bij de Onderwijsinspectie en voor de media bij het Commissariaat voor de Media. Voor overige instellingen die onder de minister van OCW ressorteren, berust het toezicht bij het vakdepartement zelf. Het ministerie van BZK houdt toezicht op de naleving van de WNT in de publieke sector, vanuit het BZK-domein gesubsidieerde instellingen en decentraal gesubsidieerde instellingen. De ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Economische Zaken, Financiën, Infrastructuur en Milieu en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben een relatief klein aantal WNT-instellingen onder zich en hebben het WNT-toezicht gebundeld bij de Eenheid toezicht WNT van het ministerie van BZK. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is in de geëvalueerde periode niet meegegaan in de bundeling en hield zelf toezicht op de eigen WNT-instellingen. Formele handhaving gebeurt door de vakminister.

2.8 Wetgeving in beweging

De WNT (en het beleidsdomein waarop de WNT is gebaseerd: het topinkomensbeleid voor de (semi)publieke sector) kent een geschiedenis van jaren. In die jaren is veel aandacht geschonken aan achterliggende beleidsdoelen en gewenste oplossingen of oplossingsrichtingen. Die aandacht kwam van de verschillende (mede)wetgevende organen, en zeker ook van tal van instellingen die betrokken waren of zich betrokken voelden. Die brede aandacht is onder andere zichtbaar in achtereenvolgende wetgeving die tot stand is gekomen: de Wopt, de WNT en de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT. Voor de inwerkingtreding van de WNT was de aandacht voor uitvoering, voor toezicht op de naleving en voor handhaving van de wet minder prominent, respectievelijk werd ingeschat dat hier geen bijzondere voorzieningen nodig waren. Zo heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) het oorspronkelijke wetsvoorstel bestudeerd en besloten het niet te selecteren om een advies over uit te brengen. Hiervoor werd al nader ingegaan op de aspecten van uitvoering, toezicht en handhaving. Na de inwerkingtreding van de WNT is ieders aandacht voor deze aspecten fors toegenomen. Ook aandacht van de wetgever. Niet alleen de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, maar ook de Aanpassingswet WNT en de Reparatiewet WNT zijn benut om de werking steeds verder te verbeteren. Deze “wetgeving in beweging” is in de wetsevaluatie verder ook tot uitdrukking gekomen.

3
Conclusies

Wet
normering
topinkomens

3 > Conclusies

3.1 Doeltreffendheid van de normering van bezoldigingen

In hoeverre is de WNT doeltreffend als het gaat om het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen?

De WNT draagt bij aan het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen
De *WNT-jaarrapportage 2014* laat zien dat de WNT in ruime mate wordt nageleefd. 84% van de topfunctionarissen verdiende in 2014 minder dan de toepasselijke norm. In 2014 ontvingen 1.107 leidinggevende topfunctionarissen en 1.678 toezichthoudende topfunctionarissen een bezoldiging hoger dan de toepasselijke norm. Dit is een toename ten opzichte van 2013. Deze toename is het gevolg van de verlaagde maxima in ministeriële regelingen van de ministers van Volksgezondheid Welzijn en Sport, en Wonen en Rijksdienst. Voor de bezoldigingen die hoger zijn dan de toepasselijke norm zal vrijwel altijd nog het overgangsrecht van toepassing zijn. Dit betekent dat het de betreffende topfunctionarissen gedurende een bepaalde periode toegestaan is een bezoldiging te genieten die hoger is dan de norm, omdat dit reeds voor de inwerkingtreding van de wet of de ministeriële regeling was afgesproken. Na die periode moet die bezoldiging worden afgebouwd. Op moment van publicatie van deze rapportage is er over 2014 in vijf gevallen door een accountant een overtreding geconstateerd. Deze worden door de toezichthouders nog nader onderzocht. Over 2013 zijn op moment van publicatie in totaal 13 overtredingen door de toezichthouder vastgesteld.

Zoals in de inleiding van dit rapport is aangegeven, beperkt het overgangsrecht de mogelijkheden om al conclusies te trekken over de doeltreffendheid en effecten van de WNT. Desalniettemin zijn er indicaties dat de WNT bijdraagt aan het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen. Het aantal bezoldigingen van leidinggevende topfunctionarissen boven de € 230.474 is licht gedaald (van 4% in 2013 naar 3% in 2014), evenals de omvang van het bedrag waarmee zij boven de norm zitten. Leidinggevende topfunctionarissen die meer verdienen dan de norm, verdienen gemiddeld € 30.000 meer; in 2013 was dit nog € 40.000.

Andere deelonderzoeken geven indicaties dat van de WNT en het politieke en maatschappelijke debat rond topinkomens als zodanig ook een matigende werking uit gaat. Het *deelonderzoek kenbaarheid, communicatie en regeldruk* laat zien dat topfunctionarissen bij naar schatting 1 op de 20 WNT-instellingen hun bezoldiging sneller afbouwen dan op basis van het overgangsrecht nodig is. Uit het *deelonderzoek niet-beoogde effecten* blijkt dat brancheorganisaties in een aantal sectoren hun leden oproepen om gepast om te gaan met de hogere norm voor leden en voorzitters van toezichthoudende organen die op 1 januari 2015 van kracht is geworden (respectievelijk 10% en 15% van het toepasselijke bezoldigingsmaximum, in plaats van respectievelijk 5% en 7,5% in 2013 en 2014). Zij roepen bijvoorbeeld op de bezoldiging niet zondermeer te verhogen of geven percentages lager dan respectievelijk 10% en 15% als richtlijn aan hun leden mee.

3.2 Doeltreffendheid van de normering van ontslagvergoedingen

In hoeverre is de WNT doeltreffend als het gaat om het tegengaan van bovenmatige ontslagvergoedingen?

De WNT draagt bij aan het tegengaan van bovenmatige ontslagvergoedingen
De *WNT-jaarrapportage 2014* laat zien dat een groot deel van de ontslagvergoedingen die in 2014 aan leidinggevende topfunctionarissen werd uitgekeerd aan de norm (niet meer dan één jaarsalaris met een maximum van € 75.000) voldeed: dat was het geval bij 72% van de ontslagvergoedingen, een lichte stijging ten opzichte van 69% in 2013. Deze vergoedingen zijn doorgaans gebaseerd op bestaande afspraken waarvoor overgangsrecht geldt of op een rechterlijke uitspraak. In één geval is door de WNT-toezichthouder een overtreding geconstateerd.

3 > Conclusies

Het *deelonderzoek normering ontslagvergoedingen* bevestigt dit beeld. Met dit onderzoek is nader in beeld gebracht welke bedragen topfunctionarissen in 2013 en 2014 in totaal ontvingen. Naast individueel afgesproken vergoedingen zijn ook bedragen uit collectieve regelingen en niet door de WNT genormeerde componenten geïnventariseerd. Niet genormeerd zijn uitkeringen die voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde cao, wettelijk voorschrift (artikel 1.1 sub i WNT) of een rechterlijke uitspraak (artikel 1.6 lid 2 WNT). Gemiddeld bedroeg de totale uitkering wegens beëindiging van het dienstverband aan topfunctionarissen € 94.000. Dit bedrag is weliswaar hoger, maar niet veel hoger dan de norm. Bovendien is, zoals hiervoor genoemd, het verhoogde bedrag deels te verklaren doordat overgangsrecht van toepassing is. Er lijkt dus geen sprake van het structureel uitkeren van bovenmatige ontslagvergoedingen en in dat opzicht kan de normering als doeltreffend worden beschouwd. De jurisprudentieanalyse laat zien dat de rechter vaak reflexwerking toepast. Dat wil zeggen dat, hoewel de rechter niet gebonden is aan de WNT, hij bij de bepaling van de vergoeding rekening houdt met de in de WNT vastgelegde norm. Dit is alleen anders in het geval de toepassing van de WNT tot een onbillijk resultaat leidt. Van de negen geanalyseerde uitspraken, heeft de kantonrechter in vijf gevallen een vergoeding conform de WNT toegekend.

De normering van ontslagvergoedingen is duidelijk, maar soms moeilijk uitvoerbaar

Uit het *deelonderzoek normering ontslagvergoedingen* blijkt dat de regels over ontslagvergoedingen in het algemeen als helder worden ervaren, maar voor WNT-instellingen soms moeilijk uitvoerbaar zijn. De regels interfereren bijvoorbeeld met andere afspraken, het is niet duidelijk uit welke componenten een uitkering mag bestaan of onder welke voorwaarden afwijking mogelijk is. Ook geeft men aan dat de maximale ontslagvergoeding van één jaarsalaris of € 75.000 laag is in relatie tot wat uit de kantonrechtersformule zou voortkomen, en niet altijd toereikend om tot een billijke uitkering te komen. In zijn uitwerking kan de uitkering ook laag uitvallen wanneer deze wordt afgezet tegen uitkeringen voor niet-topfunctionarissen. Regelmatig is aangegeven dat de normering in de WNT niet consistent is met de transitievergoeding in de Wet werk en zekerheid (Wwz) die op 1 juli 2015 in werking is getreden.

Ontslagvergoedingen en cao's, sociale plannen en ambtelijke rechtspositieregelingen

De wetgever beoogde met de WNT primair de vrijheid van werkgevers en topfunctionarissen in te perken om individuele ontslagvergoedingen af te spreken. Daarom zijn uitkeringen die voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde cao, wettelijk voorschrift of rechterlijke uitspraak niet genormeerd. Uit het *deelonderzoek normering ontslagvergoedingen* blijkt dat in de verschillende semipublieke deelsectoren die onder de WNT vallen relatief weinig algemeen verbindend verklaarde cao's gelden. Slechts in een beperkt aantal gevallen biedt de algemeen verbindend verklaarde cao dan ook een uitzondering op de WNT. In de publieke sector zijn de ambtelijke rechtspositieregelingen de meest voorkomende uitzondering op de WNT norm. Uit het onderzoek blijkt niet in welke mate deze rechtspositieregelingen tot hogere ontslagvergoedingen leiden. Ontslagvergoedingsregelingen zijn veelal ook neergelegd in niet algemeen verbindend verklaarde cao's en sociale plannen. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor de uitvoeringspraktijk niet goed valt te rijmen waarom de ontslagvergoeding die voortvloeit uit deze regelingen wel genormeerd zijn en de ontslagvergoeding die voortvloeit uit een algemeen verbindend verklaarde cao niet. Ook *de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, *het Interprovinciaal Overleg* en *de Unie van Waterschappen* wijzen hier in hun *bijdrage* ten behoeve van de wetsevaluatie op.

3 > Conclusies

3.3 Niet-beoogde effecten

Wat zijn tot dusver niet-beoogde effecten van de WNT en hoe kunnen deze worden verklaard?

Niet-beoogde effecten van de WNT zijn nog beperkt zichtbaar en onderzoekbaar
In de inleiding van dit rapport is al geschetst dat niet kan worden verwacht dat eventuele niet-beoogde effecten van de WNT in de periode van 1 januari 2013 tot heden al sterk zichtbaar zullen zijn. Desalniettemin is er in het *deelonderzoek niet-beoogde effecten* geïnvesteerd in het breed inventariseren van signalen en zorgen over dergelijke effecten en het zo goed mogelijk objectiveren daarvan. Het d*eelonderzoek niet-beoogde effecten* bevestigt het beeld dat het doen van harde uitspraken in deze fase lastig is: slechts twee effecten konden worden aangetoond of zijn zeer aannemelijk: een toename van uitvoeringskosten en administratieve lasten (zie ook paragraaf 3.8) en een remmende werking van het overgangsrecht op de mobiliteit van topfunctionarissen tussen (semi)publieke instellingen. Voor een aantal andere effecten geeft het onderzoek weliswaar indicaties, maar nog onvoldoende en soms te uiteenlopend, om te voorspellen welke ontwikkelingen zich zullen voordoen.

De onderzoekers vragen wel aandacht voor vier onderlinge samenhangende effecten die beleidsmatig relevant kunnen zijn voor toekomstige beleidsontwikkeling rond topinkomens. Het zijn effecten waarover door respondenten zorgen zijn geuit, maar die niet overtuigend zijn aangetoond:

1. Een mogelijk remmende werking op de mobiliteit van functionarissen in de subtop van (semi)publieke instellingen, doordat het verschil in bezoldiging tussen top en subtop te klein wordt en de prikkel om door te stromen naar een bestuursfunctie te klein wordt.
2. Het mogelijk moeilijker kunnen werven van topfunctionarissen en vervullen van vacatures voor bestuursfuncties, doordat het aanbod van gekwalificeerde kandidaten afneemt of in ieder geval verandert (er zijn ook signalen dat zich een ander type, bijvoorbeeld jongere kandidaten aandient en het aanbod diverser wordt).
3. Mogelijke uitstroom van topfunctionarissen uit bepaalde delen van de (semi) publieke sector met specifieke kwalificaties naar instellingen die niet onder de WNT vallen of het buitenland.
4. Een negatieve invloed van de drie bovengenoemde effecten op de kwaliteit van bestuur.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen
In aanvulling op de effecten uit het *deelonderzoek niet-beoogde effecten* wijzen andere bronnen op verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen topfunctionarissen wier bezoldiging en ontslagvergoeding genormeerd wordt door de WNT en niet-topfunctionarissen. De WNT maakt dat WNT-instellingen binnen de sector gangbare arbeidsvoorwaarden niet met topfunctionarissen kunnen afspreken. Topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen worden ongelijk behandeld en dat noemen betrokkenen ongewenst:

- In het *deelonderzoek normering ontslagvergoedingen* wijzen respondenten op het feit dat managers in de subtop ruimere ontslagregelingen kunnen treffen dan topfunctionarissen, waardoor zij mogelijk minder snel een topfunctie ambiëren.
- Respondenten hebben er daarnaast op gewezen dat door de non-activiteitsregeling (non-activiteit is niet verboden, maar de bezoldiging tijdens de periode van non-activiteit telt mee bij de ontslaguitkering) de onderhandelingsruimte sterk wordt beperkt.
- *De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg* en *de Unie van Waterschappen* geven in hun *bijdrage* ten behoeve van de wetsevaluatie aan dat zij door het bonusverbod (artikel 1.6, derde lid WNT) hun bij cao vastgelegde belonings- en beoordelingssystemen niet kunnen toepassen voor topfunctionarissen. Zij noemen bijvoorbeeld het toekennen van een gelimiteerde arbeidsmarkttoelage of het extra belonen van uitstekend functionerende topfunctionarissen. Zij wijzen er ook op dat de non-activiteitsregeling (artikel 2.10 WNT) het afspreken van een van-werk-naar-werk traject bemoeilijkt.

3.4 De uitvoering van de wet

Hoe verloopt de uitvoering van de WNT? Zijn de eerdere tekortkomingen in de uitvoering voldoende opgelost en welke verbeteringen zijn nog wenselijk en/of noodzakelijk?

De tekortkomingen in de uitvoering van de WNT zijn in voldoende mate opgelost
De uitvoeringsproblemen die zich in het eerste uitvoeringsjaar van de WNT manifesteerden, zijn grotendeels opgelost. In het verantwoordingsonderzoek 2014 beoordeelde de Algemene Rekenkamer het beheer van regels en toezicht op de WNT al als 'opgeloste onvolkomenheid'. Het *deelonderzoek uitvoering, toezicht op naleving en handhaving* – dat de stand van zaken per 1 september 2015 weergeeft – bevestigt dit beeld. De verschillende verbetermaatregelen die in paragraaf 2.5 van dit evaluatierapport zijn beschreven, hebben de uitvoerbaarheid van de WNT en de waardering voor de kwaliteit van de uitvoering vergroot bij alle betrokken partners (het ministerie van BZK, vakministeries, WNT-toezichthouders, accountants en hun beroepsvereniging de NBA) en bij de instellingen waarop de WNT van toepassing is.

Als resultaten kunnen bijvoorbeeld worden genoemd:
- de verduidelijking van wet- en regelgeving via het normenkader en het beantwoorden van een groot aantal complexe toepassingsvragen uit de praktijk;
- systematische toetsing van nieuwe wet- en regelgeving door een ex-ante uitvoeringstoets-panel, met zinvolle verbetersuggesties als resultaat;
- de opzet van een (intern) register van WNT-instellingen waarmee in uitvoeringsjaar 2014 circa 600 nieuwe WNT-instellingen in beeld zijn gebracht;
- de verbetering van gezamenlijke communicatie en voorlichting door verschillende WNT-toezichthouders (wat in het *deelonderzoek kenbaarheid, communicatie en regeldruk* van de kant van WNT-instellingen ook wordt bevestigd).

Hierbij past wel de kanttekening dat de praktijk nog maar met een deel van de verbeteringen ervaring heeft opgedaan: verbeteringen in het normenkader over 2015 merken accountants bijvoorbeeld pas bij het controleren van de WNT-verantwoording in jaarstukken van instellingen in de eerste helft van 2016. Wat dat betreft valt een verschil in beleving op tussen het ministerie van BZK (dat de meest recente verbeteringen op het netvlies heeft) en accountants (die nog overwegend kritisch zijn gezien hun ervaringen met uitvoeringsjaren 2013 en/of 2014).

De uitvoering en uitvoerbaarheid van de WNT behoeven nog verdere verbetering
Tegelijkertijd wijzen *verschillende deelonderzoeken* op uitvoeringsaspecten die nog verdere verbetering behoeven. De NBA benoemt zowel meer ingrijpende als technische aandachtspunten en suggesties voor verbetering. De onderzoekers spreken in het *deelonderzoek uitvoering, toezicht op naleving en handhaving* gezien de complexiteit van de WNT en de wijze waarop uitvoering, toezicht en handhaving zijn belegd van een 'aanzienlijke opgave'. Kernonderdelen zijn bijvoorbeeld:
- Verduidelijking van het begrip gewezen topfunctionaris en de toepasselijkheid van de WNT bij gelieerde instellingen.
- Verbetering van de praktische uitvoerbaarheid van het subsidiecriterium in artikel 1.3 eerste lid, onderdeel c.
- Het volledig maken en actueel houden van het WNT-register.
- De juiste toepassing van het overgangsrecht door WNT-instellingen vanaf 1 januari 2017 en controle hiervan door accountants.
- Herstel van omissies en andere fouten in jaarstukken.

De rol van accountants vraagt om verduidelijking
Het *deelonderzoek uitvoering, toezicht op naleving en handhaving* en de eigenstandige *bijdrage van de NBA* aan de wetsevaluatie wijzen op verschillende knelpunten en spanningen in de cruciale rol die de accountant vervult in de uitvoering van de WNT. Ten eerste blijkt in de praktijk dat accountants niet duidelijk vinden hoe ver hun verantwoordelijkheid strekt om fouten op te sporen in de WNT-verantwoording in het jaarverslag van instellingen. In hoeverre is het aan de accountant om na te gaan of het arbeidsrecht juist wordt toegepast, de instelling wel de juiste bezoldigingsgegevens opgeeft of geen ontwijkingconstructies inricht? Accountants geven aan dat deze vragen normaal gesproken niet op hun werkterrein liggen. Daarnaast springt in het oog dat accountants soms een spanning ervaren tussen hun adviserende rol en hun controlerende rol. Het komt voor dat accountants eerst een instelling adviseren op een bepaalde manier toe te passen, en vervolgens zelf moeten controleren of die toepassing juist is.

Kritiek op de kwaliteit van de accountantscontroles

Uit het *deelonderzoek uitvoering, toezicht op naleving en handhaving* blijkt dat WNT-toezichthouders kritisch zijn op de kwaliteit van tot dusver uitgevoerde accountantscontroles. Zij constateren bijvoorbeeld onjuiste berekeningen van bezoldigingen of gemelde overtredingen die achteraf geen overtreding bleken te zijn. Accountants herkennen zich niet in dit beeld en wijzen op de onduidelijkheid en de snel opeenvolgende wijzigingen van uitvoeringsregelgeving en de interpretatieverschillen die hieraan ten grondslag liggen. Wel komt uit het genoemde deelonderzoek en de bijdrage van de NBA eenduidig naar voren dat het kennisniveau over de WNT en de diepgang van de controle van de WNT-verantwoording tussen accountants(kantoren) verschilt.

3.5 Toezicht op naleving en handhaving

> *Hoe verlopen toezicht op naleving en handhaving van de WNT tot dusver en hoe kan dit worden verbeterd?*

Toezicht en handhaving zijn in ontwikkeling

Het *deelonderzoek uitvoering, toezicht op naleving en handhaving* kenmerkt de uitvoeringsjaren 2013 en 2014 als 'opbouwjaren' wat betreft toezicht en handhaving. Naar verhouding hebben de bij de WNT betrokken ministeries in de periode meer aandacht besteed aan maatregelen om de uitvoering van de wet te verbeteren. Een belangrijke bevinding uit deze opbouwjaren is dat 'zachte' handhavingsinstrumenten doorgaans volstaan: toezichtsactiviteiten of het verzenden van een vooraankondiging tot handhaving door de WNT-toezichthouder zijn vaak al voldoende aanleiding voor een instelling om een overtreding ongedaan te maken. In de onderzoeksperiode (1 januari 2013 tot 1 september 2015) is er geen last onder dwangsom opgelegd. Pas op 28 oktober 2015 werd het formele instrument van de last onder dwangsom op grond van de WNT voor het eerst toegepast om naleving van de wet af te dwingen.[23]

23) Zie Staatscourant 2015, nr. 36978.

Optimale omvang en inzet van toezichtscapaciteit als belangrijkste uitdaging

Uit het onderzoek blijkt verder dat de meeste toezichthouders een gebrek aan capaciteit ervaren om te acteren op meldingen en het benodigde onderzoek voor alle lopende dossiers uit te voeren. Een relevant gegeven daarbij is dat de bestaande toezichthoudende instanties bij wie het WNT-toezicht voor de eigen sector is belegd (zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport, het CIBG en de Onderwijsinspectie) geen of slechts beperkte extra capaciteit hebben gekregen voor toezicht op naleving en handhaving van de WNT. De uitdaging is ofwel een effectieve toezichtstrategie te ontwikkelen die past bij de beschikbare capaciteit (bijvoorbeeld op basis van risico-analyse), ofwel de capaciteit zodanig uit te breiden dat de huidige, overwegend reactieve werkwijze goed kan worden uitgevoerd. Eén WNT-toezichthouder hanteert op dit moment een risicogebaseerde toezichtsstrategie waarbij dossiers worden geprioriteerd op basis van het risico op overtredingen. Andere aandachtspunten zijn de kennisopbouw en kennisborging onder toezichthouders en de doorontwikkeling van het handhavingsinstrumentarium op basis van toepassing in de praktijk.

3.6 Kenbaarheid

> *In hoeverre zijn de WNT en onderliggende regelgeving kenbaar voor instellingen die onder de wet vallen?*

Het kennisniveau van instellingen over de WNT is niet hoog

Bij kenbaarheid gaat het om hoe goed WNT-instellingen op de hoogte zijn van hun inhoudelijke en administratieve verplichtingen én de mate waarin zij op hoogte kunnen zijn c.q. daarin worden ondersteund. Het *deelonderzoek kenbaarheid, communicatie en regeldruk* noemt het kennisniveau van instellingen "niet uitzonderlijk hoog": minder dan éénvijfde van 542 instellingen die meededen aan het online onderzoek benoemde alle kenniselementen juist. Dit wordt ondersteund door het *deelonderzoek uitvoering, toezicht op naleving en handhaving* en de *bijdrage van de NBA:* accountants constateren vaak dat WNT-instellingen niet goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen en, al is het maar

bij wijze van dubbelcheck, de accountant om advies vragen. Daarbij kan worden gedacht dat voor veel van deze instellingen geldt dat de bezoldiging van hun topfunctionarissen zelfs niet in de buurt van de WNT-norm komen. Grotere instellingen – waar topfunctionarissen hoger bezoldigd zijn – zijn beduidend beter op de hoogte dan kleine instellingen.

Positief oordeel over communicatie, wel behoefte aan aanvullende hulpmiddelen
Het lage kennisniveau van WNT-instellingen is niet makkelijk eenduidig te verklaren. WNT-instellingen zijn over het algemeen tevreden over de communicatie en voorlichting door het ministerie van BZK of de WNT-uitvoerder in de eigen sector. Wellicht speelt een rol dat het gros van de instellingen zich slechts één of enkele keren per jaar bezighoudt met de WNT en dat 'parate kennis' over de WNT niet per se noodzakelijk is. Er is behoefte aan aanvullende hulpmiddelen waarmee instellingen generieke informatie over de WNT kunnen vertalen naar de eigen situatie, bijvoorbeeld in de vorm van praktijkvoorbeelden, stroomschema's of rekentools.

3.7 Regeldruk

In welke mate leidt de WNT tot regeldruk voor instellingen die onder de wet vallen?

Voldoen aan informatieverplichtingen kost instellingen gemiddeld € 1.900 per jaar
Uit het *deelonderzoek kenbaarheid, communicatie en regeldruk* blijkt dat de publicatie- en meldingsplicht in de WNT gepaard gaan met gemiddeld € 1.900 administratieve lasten per WNT-instelling per jaar. De meeste tijd besteden instellingen aan het intern verzamelen van bezoldigingsgegevens (gemiddeld negen uur). De externe kosten zitten vooral in controle van de WNT-verantwoording in het jaarverslag door de accountant. Deze bedragen gemiddeld rond de € 500, maar kunnen oplopen tot € 2.000 per jaar. Er zijn grote verschillen in de administratieve lasten tussen sectoren en categorieën instellingen. Grotere instellingen (waar bezoldigingen in de richting van de norm worden betaald) hebben hogere administratieve lasten dan middelgrote en kleine instellingen (€ 2.800 versus € 1.300 en € 2.100). Zorginstellingen hebben met € 3.500 gemiddelde de hoogste administratieve lasten. Bij 1% van de ondervraagde instellingen liggen de administratieve lasten (ver) boven dat bedrag. Die lasten hangen mede samen met de grote bereidheid de WNT na te leven: instellingen onderschrijven het doel van de wet en het belang van transparantie en willen tegelijkertijd negatieve media-aandacht of reputatieschade als gevolg van overschrijdingen of administratieve fouten voorkomen. Met name grotere instellingen besteden tijd en aandacht aan het bijhouden van kennis en raadplegen de accountant voor een dubbelcheck.

In het *deelonderzoek kenbaarheid, communicatie en regeldruk* is ook gevraagd naar extra kosten die verband houden met de normering van bezoldigingen of ontslagvergoedingen in de WNT. Een kwart van de instellingen geeft aan dergelijke kosten te hebben gemaakt, bijvoorbeeld voor werving en selectie van topfunctionarissen, arbeidsvoorwaardenadvies of advocaatkosten bij ontslag. De tijdsinzet bedraagt dan 20 à 30 uur, de gemiddelde kosten derden tussen € 2.000 en € 4.000.

De administratieve lasten voor kleinere instellingen zijn buitenproportioneel te noemen
In *meerdere deelonderzoeken* wordt aandacht gevraagd voor de administratieve lasten voor kleinere instellingen waar geen topinkomens worden betaald. De *WNT-jaarrapportage 2014* laat zien dat 45% van de circa 34.000 functionarissen wiens bezoldigingsgegevens zijn gemeld, in 2014 een bezoldiging lager dan € 1.500 hadden. Het gaat over het algemeen om mensen die weliswaar topfunctionaris in de zin van de WNT zijn, maar onbezoldigd en/of op vrijwillige basis voor een instelling werken. De administratieve lasten zijn voor deze groep instellingen in het licht van de grote nalevingsbereidheid en een zeer beperkt risico op overtredingen buitenproportioneel te noemen. De NBA wijst er in dat verband op dat deze instellingen buiten de voorschriften van de WNT doorgaans niet controleplichtig zijn en de verplichte accountantscontrole van de WNT-verantwoording voor hen een zwaar en kostbaar middel is.

De administratieve lasten staan niet in verhouding tot de informatieopbrengst
De informatieopbrengst staat niet in verhouding tot de administratieve lasten voor instellingen en de uitvoeringslasten voor de organisatieonderdelen die zich bezig houden met de uitvoering van de WNT. Een groot deel van de topfunctionarissen verdient (ruim) onder de toepasselijke norm. Inzicht in de exacte bezoldigingsgegevens van deze groep is voor een goede uitvoering van de wet niet per se noodzakelijk. Het proces van digitale melding bij de verschillende WNT-uitvoerders zorgt bij hen bovendien ook voor uitvoeringslasten.

3.8 Lessen uit andere Europese landen

Hoe verhoudt het Nederlandse topinkomensbeleid en het systeem en instrumentarium van de WNT zich in het algemeen tot de situatie in andere Europese landen? Wat zijn relevante verschillen, overeenkomsten en zinvolle lessen?

Het onderwerp topinkomens leeft in veel Europese landen
Het *internationaal vergelijkend onderzoek topinkomensbeleid* laat zien dat topinkomens in een groot aantal Europese landen onderwerp is van politiek en maatschappelijk debat. Die debatten zijn over het algemeen ingegeven door de economische crisis en de noodzaak om te bezuinigen, of door vragen over het kunnen werven van voldoende gekwalificeerde functionarissen en de concurrentiekracht van de (semi)publieke sector ten opzichte van het bedrijfsleven. Qua systeem en instrumentarium laat het onderzoek twee categorieën zien: bindende bezoldigingsnormen of -plafonds of de introductie van vormen van prestatiebeloning (of een combinatie van beide). Tien van de 28 EU-lidstaten hanteren voor topfunctionarissen in de publieke en/of semipublieke sector een bindende bezoldigingsnorm zoals de WNT dat doet. Alleen Italië en Polen hebben dit net als Nederland vastgelegd in een wet in formele zin. Alleen in Italië is de bezoldigingsnorm ook gekoppeld aan de bezoldiging van een specifieke functionaris, namelijk de president van het Hof van Cassatie. In het Poolse systeem worden periodiek zogenaamde multipliers vastgesteld waarmee vast ligt welke veelvoud van een bepaald basissalaris topfunctionarissen mogen verdienen.

De WNT past goed bij de Nederlandse context, alternatieven mogelijk
Het onderzoek benoemt de WNT als 'best practice' onder de systemen op basis van een bindende bezoldigingsnorm of -plafond. De keuze voor de WNT past binnen de Nederlandse context, omdat verschillende (semi)publieke deelsectoren relatief autonoom zijn in het vaststellen van hun beloningsbeleid. Een algemeen bezoldigingsmaximum is in die situatie het meest doeltreffend in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen. Als alternatief voor de koppeling aan het salaris van de minister reikt het onderzoek de inzet van breed samengestelde expertcommissies aan. Deze commissies houden het bezoldigingsmaximum periodiek tegen het licht en stellen deze opnieuw vast. Ook zet het onderzoek aan tot het verkennen van mogelijkheden voor variabele prestatiebeloning in de (semi)publieke sector, bijvoorbeeld wanneer een topinkomensbeleid met een bindend bezoldigingsmaximum de (semi)publieke arbeidsmarkt minder aantrekkelijk maakt en de arbeidsmobiliteit onder druk staat. Daarbij kan worden gedacht aan het bij uitzondering toestaan van prestatiebeloning voor specifieke functies of organisaties, of prestatiebeloning in algemene zin toestaan maar wel maximeren.

3.9 Overige conclusies

Voortdurende aandacht voor wetsontwijking en schijnconstructies
Uit meerdere deelonderzoeken blijkt dat de nalevingsbereidheid van (semi)publieke instellingen groot is. Desondanks zoeken sommigen de grenzen van de wet op. Uit de uitvoeringspraktijk van de eerste drie jaar komen signalen dat sommige instellingen constructies hanteren of althans hun juridische vorm of presentatie zodanig (her) inrichten dat de WNT niet of maar ten dele van toepassing of effectief is. Bij schijnconstructies wijkt de feitelijke situatie af van de situatie zoals die wordt voorgespiegeld, met het doel de WNT te omzeilen. Dat is ongewenst. Of die constructies doelbewust zijn ingericht om de WNT te ontwijken, is meestal echter niet te bewijzen.

3 > Conclusies

De wetgever heeft al geanticipeerd op wetsontwijking. Zo is met het begrip gelieerde rechtspersoon naast de moedermaatschappij ook de dochteronderneming onder de werking van de WNT gebracht. Bovendien wordt door een materiële uitleg van het begrip ‘topfunctionaris’ voorkomen dat de wet wordt omzeild door een topfunctionaris formeel een andere benaming te geven.

Wetsontwijking en mogelijke schijnconstructies hebben de voortdurende aandacht van de betrokken ministeries en WNT-toezichthouders. In de eerste plaats is geïnvesteerd in communicatie en voorlichting om een juiste interpretatie van de wet te bevorderen. Over het algemeen bleek het mogelijk bepaalde ontwijkingsmogelijkheden met toezicht en handhaving, en verduidelijking en aanscherping van uitvoeringsregelgeving effectief te bestrijden. In een enkel geval bleek het wenselijk om ook de formele wetgeving aan te passen. Zo wordt het gebruikelijkheidscriterium in de werkkosten-regeling aangescherpt om misbruik of oneigenlijk gebruik daarvan, mede met het oog op het ontduiken van de WNT te voorkomen.[24] Overigens is in concrete gevallen steeds naar bevind van zaken gehandeld.

Overheidsbedrijven vallen meestal buiten de reikwijdte van de wet

In de uitvoering bleken geregeld discussies te ontstaan als gevolg van de gekozen institutionele reikwijdte van de WNT. Die discussies richtten zich vaak op concerns, op de verhoudingen binnen concerns (bijvoorbeeld tussen moeder- en dochtermaat-schappijen) en verhoudingen met derden (bijvoorbeeld gelieerde instellingen). Het is voor eenieder van belang dat die verhoudingen worden verhelderd. Hierboven is bovendien specifiek ingegaan op de samenhang met de aanpak van schijnconstructies. Daarnaast springt een aantal aan decentrale bestuursorganen verbonden partijen in het oog. Met name in semipublieke sectoren, die als zodanig niet onder de WNT zijn gebracht (bijvoorbeeld afvalinzameling, kinderopvang, openbaar vervoer en sociale werkvoorziening) blijkt de gekozen juridische vormgeving doorslaggevend voor de vraag of deze partijen onder de WNT vallen. Heeft de gemeente of hebben meerdere gemeenten gekozen voor een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan is de WNT van toepassing; is de keuze gemaakt voor een overheidsdeelneming dan is de WNT niet van toepassing. Het is gewenst discrepanties in de uitwerking van de institutionele reikwijdte weg te nemen.

Decentrale normering op gespannen voet met wettelijke kaders

Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer hebben aangegeven eraan te hechten dat decentrale overheden ook na de inwerkingtreding van de WNT eigenstandige mogelijkheden hebben om te voorkomen dat instellingen met subsidiegeld bovenmatige topinkomens betalen. In reactie op onder andere de motie Segers c.s.[25] heeft de minister van BZK toegezegd hierover in overleg te treden met decentrale overheden teneinde modelaanpakken te ontwikkelen die daarin voorzien. Een ambtelijke werkgroep, bestaand uit enkele gemeenten en provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van BZK deelnamen, heeft daar in 2015 aan gewerkt. Deze handreiking schetst welke mogelijkheden decentrale overheden binnen de huidige wettelijke kaders hebben voor topinkomensnormering bij instellingen die zij subsidiëren.

In de handreiking wordt decentrale overheden geadviseerd alleen regels te stellen met betrekking tot topinkomens, gericht op een doelmatige besteding van het eigen subsidiegeld van de desbetreffende gemeente of provincie door de gesubsidieerde instelling. Regels stellen gericht op het normeren van de topinkomens bij instellingen als zodanig wordt juridisch kwetsbaar geacht. De handreiking is voor een bestuurlijke reactie aan de VNG en het IPO voorgelegd. Met name de VNG is kritisch over de meerwaarde van de ontwikkelde modelaanpakken voor gemeenten. Deze hebben volgens de VNG onvoldoende normerend effect, omdat toepassing ervan niet voorkomt dat gesubsidieerde instellingen bovenmatige topinkomens betalen uit andere financieringsbronnen. Daarnaast vindt de VNG de modelaanpakken moeilijk uitvoerbaar, omdat ze voor zowel voor het subsidiërende bestuursorgaan als voor de subsidieontvanger bewerkelijk zijn en tot hoge uitvoeringskosten leiden.

24) Kamerstukken II 2014-2015, 34 002, nr. 14, blz. 6 en Kamerstukken II 2015-2016, 34 305, nr. 3 blz. 14-16.

25) Kamerstukken II 2014-2015, 33715, nr. 15.

3 > Conclusies

Adviescollege normeringbeleid bezoldigingen topfunctionarissen niet in functie

In de WNT is de grondslag opgenomen voor de instelling van een vast adviescollege normeringbeleid bezoldigingen topfunctionarissen, met als taak de regering te adviseren over het beleid betreffende de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Bij de voorbereidingen van de WNT stond voor ogen dat het topinkomensbeleid en de uitvoering daarvan tenminste eenmaal per kabinetsperiode tegen het licht zou worden gehouden. Sinds de inwerkingtreding van de WNT heeft het topinkomensbeleid steeds prominent op de politieke agenda gestaan. Hierbij stond de realisatie van de afspraken in het regeerakkoord centraal. Er bleek in de geëvalueerde periode geen behoefte aan externe advisering zoals voorzien in paragraaf 6 van de WNT. Om die reden is een dergelijk adviescollege niet ingesteld.

Bijlage 1
Samenvatting van de deelonderzoeken

Wet normering topinkomens

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

1 WNT-jaarrapportage 2014

De WNT-jaarrapportage geeft inzicht in de realisatie van dit doelen van de WNT over de jaren heen en wordt opgesteld door het ministerie van BZK. De rapportage bestaat uit twee delen: de WNT-jaaranalyse 2014 (een nadere duiding van de bezoldigingsgegevens) en het WNT-overzicht 2014 (het wettelijk verplichte overzicht van bezoldigingen en ontslag-vergoedingen boven de norm, uitzonderingen, overtredingen en getroffen handhavings-maatregelen). De WNT-jaarrapportage 2014 wordt in december aan de Tweede Kamer gestuurd en is dan tevens te raadplegen via Rijksoverheid.nl en de Kennisbank DGBK.

De naleving van de WNT is opnieuw hoog

De WNT-jaarrapportage 2014 geeft inzicht in de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De naleving van de WNT is groot. Bijna één derde van de leidinggevende topfunctionarissen en ruim de helft van de toezichthoudende topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector vervult deze functie (vrijwel) onbezoldigd. Van de bezoldigde topfunctionarissen verdiende 84% minder dan de toepasselijke norm. Voor de bezoldigingen die hoger zijn dan de toepasselijke norm zal vrijwel altijd nog het overgangsrecht van toepassing zijn. In vijf gevallen is door een accountant op moment van publicatie van deze rapportage een overtreding geconstateerd, die momenteel nog door de toezichthouders worden onderzocht. Nader onderzoek door de WNT-toezichthouders op de WNT-gegevens die zijn opgenomen in de rapportage en naar instellingen die niet, of niet tijdig of volledig digitaal gemeld hebben kan leiden tot het constateren van nieuwe overtredingen en de inzet van toezicht en handhaving.

In totaal ontvingen 1.107 leidinggevende topfunctionarissen en 1.678 toezichthoudende topfunctionarissen een bezoldiging hoger dan de toepasselijke norm. Voor de bezoldigde topfunctionarissen die het gehele jaar in dienst waren komt dit neer op respectievelijk 14% en 18%. De toename in het aantal bezoldigingen boven het toepasselijke bezoldigingsmaximum (in het eerste uitvoeringsjaar 2013 was dit gemiddeld 5%) is het gevolg van de verlaagde maxima in ministeriële regelingen van de ministers van Volksgezondheid Welzijn en Sport, en Wonen en Rijksdienst. Het algemene beeld van de bezoldigingen in de (semi)publieke sector is ongeveer gelijk gebleven. Het aantal bezoldigingen van leidinggevende topfunctionarissen boven het algemeen wettelijk bezoldigingsmaximum van € 230.474 is licht gedaald (van 4% in 2013 naar 3% in 2014). Leidinggevende topfunctionarissen die meer verdienen dan de norm, verdienen gemiddeld € 30.000 meer; in 2013 was dit nog € 40.000. Ook ten aanzien van de ontslagvergoedingen is het beeld vergelijkbaar met 2013. Van de uitgekeerde ontslagvergoedingen bleef 72% onder de toepasselijke norm. In 2013 was dit nog 69%. Waar sprake was van vergoedingen boven de norm bedroeg deze afgerond € 165.000. Deze vergoedingen zijn doorgaans gebaseerd op bestaande afspraken waar overgangsrecht op van toepassing is, of op een rechterlijke uitspraak.

Meer WNT-instellingen in beeld en een verbetering in de kwaliteit van de gegevens

In 2014 is geïnvesteerd in het verder in beeld krijgen van alle instellingen die onder de WNT vallen, om zo gerichte communicatie en voorlichting te faciliteren. Ten opzichte van 2013 zijn er 600 meer inkomensmeldingen gedaan en 1.500 meer functionarissen in beeld. De instellingen die geen gegevens gemeld hebben worden onderzocht door de toezichthouders en op hun verplichtingen gewezen. De kwaliteit van de bezoldigingsgegevens die instellingen hebben gemeld is door de toegespitste communicatie en de verbeterde applicaties verbeterd. Er zijn minder fouten geconstateerd en de bezoldigingen boven de norm zijn beter gemotiveerd. Nog maar bij twee vijfde van de bezoldigingsgegevens en een derde van de ontslagvergoedingen van leidinggevende topfunctionarissen ontbreekt deze (in 2013 respectievelijk 46% en 73%). Geheel volledig en foutloos is de rapportage nog niet. De kwaliteit en volledigheid van de gegevens en motiveringen blijft ook in het komend uitvoeringsjaar een aandachtspunt.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

2 Normering ontslagvergoedingen

In dit deelonderzoek is met een enquête aanvullende informatie opgevraagd over ontslagvergoedingen aan topfunctionarissen die WNT-instellingen in 2013 en/of 2014 hebben gemeld. Daarnaast zijn een jurisprudentieanalyse en een analyse van algemeen verbindend verklaarde cao's uitgevoerd en zijn interviews gehouden met een aantal WNT-instellingen en arbeidsrechtadvocaten. Het onderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK. Het volledige rapport van SEO Economisch Onderzoek is te raadplegen via Rijksoverheid.nl en de Kennisbank DGBK.

De WNT heeft een dempend effect op de uitkeringen bij beëindiging van het dienstverband. Een deel van de uitkeringen lag in 2013 en 2014 boven de WNT-grens van € 75 duizend, maar deels laat de WNT dat toe. In de praktijk is de praktische uitvoerbaarheid van de WNT-regels volgens verschillende instellingen en interne toezichthouders een probleem.

Achtergrond

Sinds 2013 maximeert de Wet Normering Topinkomens (WNT) de uitkering die een topfunctionaris in de (semi-)publieke sector van wie het dienstverband wordt beëindigd, kan krijgen op € 75 duizend. Uitkeringen gebaseerd op een algemeen verbindend verklaarde cao en uitkeringen gebaseerd op een wettelijk voorschrift zijn uitgezonderd van deze grens. Daarnaast bevat de WNT een overgangsrecht dat bepaalt dat afspraken die voor inwerkingtreding van de WNT zijn gemaakt gerespecteerd worden.

Onderzoeksvragen en methode

Dit rapport onderzoekt vanuit verschillende perspectieven of dit effectief is en of de achterliggende bepalingen praktisch uitvoerbaar zijn. Specifiek beantwoordt dit rapport drie deelvragen. Als eerste kijkt het wat de omvang is van de uitkeringen. Als tweede kijkt het naar de waardering van de uitkeringen en de mogelijkheden om hiertoe te komen. Als laatste analyseert het de mogelijkheden om op grond van algemeen verbindend verklaarde cao's tot uitkeringen boven de grens te komen. Om de vragen te beantwoorden zijn verschillende bronnen gebruikt. Er is een enquête gehouden onder instellingen waarbij in 2013 of 2014 een dienstverband van een topfunctionaris is beëindigd. Daarnaast zijn telefonische interviews gehouden met verschillende interne toezichthouders, instellingen en advocaten. Ook is deskresearch uitgevoerd op cao's en rechterlijke uitspraken.

Analysekader

Uitkeringen kunnen uit verschillende componenten bestaan. Dit onderzoek gebruikt hiervoor een indeling in verschillende categorieën. Dit zijn als eerste inkomens-vervangende uitkeringen zoals (de afkoop van) WW of een bovenwettelijke uitkering. De tweede categorie zijn inkomensaanvullende uitkeringen, dit zijn bedragen die een topfunctionaris eenmalig bij de beëindiging ontvangt zoals ontslagvergoedingen. Andere componenten zijn de afkoop van verplichtingen (zoals vakantiedagen) en de vergoeding van kosten die de topfunctionaris vanwege de beëindiging maakt (zoals rechtsbijstandskosten). Sommige van deze componenten maken geen deel uit van de maximale uitkering zoals deze in de WNT is gedefinieerd. Dit onderzoek kijkt echter naar al deze componenten, waarmee het een volledig beeld geeft van de uitkeringen bij beëindiging.

Omvang uitkeringen bij beëindiging dienstverband

De gemiddelde totale uitkering aan een topfunctionaris van wie het dienstverband in 2013 of 2014 werd beëindigd en die onder de WNT viel was € 94 duizend. Dit is hoger dan de in de wet vastgestelde grens van € 75 duizend, maar in de berekening van dit gemiddelde zijn gevallen meegenomen die onder de overgangsregeling vielen of anderszins van deze maximumnorm waren uitgezonderd. Ook kan de totale uitkering componenten bevatten die geen deel uit maken van de wettelijk vastgestelde grens. In ongeveer de helft van de gevallen is sprake van een uitkering onder de WNT-grens. Aan de andere kant lijkt in ongeveer 15 procent van de gevallen sprake te zijn van een uitkering die zonder dat er sprake is van een in de wet genoemde uitzonderingsreden boven de grens is uitgekomen. In interviews geven interne toezichthouders en instellingen over het algemeen aan dat zij zich bij het bepalen van een uitkering in zo'n situatie aan de wet (willen) houden.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

Uitkeringen naar reden van beëindiging

De uitkering die een topfunctionaris ontvangt is het hoogst indien het dienstverband wordt beeindigd vanwege een verstoorde arbeidsrelatie. De gemiddelde vergoeding bij die beëindigingsreden is € 133 duizend. Bij beeindigingen op eigen verzoek, pensionering en ziekte/arbeidsongeschiktheid is er gemiddeld sprake van een totale uitkering die onder de wettelijke norm ligt.

Rechterlijke uitspraken

De rechter is terughoudend met het toekennen van een vergoeding die de WNT–maximumnorm te boven gaat, ook al is hij niet gebonden aan die maximumnorm. Alleen als toepassing van het maximum tot een onbillijk resultaat leidt, kan er aanleiding zijn om af te wijken van het maximum. Hoewel het de rechter vrijstaat een hoger bedrag toe te kennen dan het WNT-maximum, blijkt de rechter, met het oog op de strekking van de WNT, terughoudend met het ten volle toepassen van de gebruikelijke berekeningsmethodieken.

Waardering bepalingen

De meeste respondenten in de enquête zeggen de WNT-bepalingen duidelijk te vinden. 16 procent vindt de bepalingen onduidelijk. Zo is het voor sommigen niet duidelijk uit welke componenten de maximale uitkering opgebouwd is. Ook zijn er sinds de invoering meerdere regelwijzigingen geweest over onder andere de omgang met bepaalde componenten (zoals doorbetaling terwijl een topfunctionaris geen werkzaamheden meer verricht).

Eén derde van de respondenten vindt de regels praktisch moeilijk uitvoerbaar. Respondenten noemen onder andere dat de WNT op gespannen voet staat met andere afspraken. Ook hebben zij soms moeite met de leesbaarheid van de wetstekst en de vertaling hiervan naar praktische situaties. In dat geval wordt het maximumbedrag van € 75 duizend niet voldoende gevonden. De vergoeding die zou voortkomen uit de kantonrechtersformule is namelijk over het algemeen hoger. Deze kantonrechters-formule is voor de meeste respondenten het referentiekader voor de omvang van de uitkering.[26] Verder zou de regeling leiden tot extra advies- en advocatenkosten. Er is ook een brede behoefte aan vereenvoudiging van de regels, zodat ze gemakkelijker uitgevoerd kunnen worden.

Verbeterpunten

Veel respondenten van de enquête en geïnterviewde interne toezichthouders en instellingen willen graag meer consistentie met de relingen die voor reguliere werknemers, zoals deze op dit moment zijn vastgesteld in de Wet werk en zekerheid (Wwz). Specifiek wordt hierbij genoemd dat in de Wwz de maximale transitie-vergoeding € 75 duizend bedraagt of een jaarsalaris (indien dat jaarsalaris meer is), terwijl in de WNT de maximumnorm voor een uitkering bij beëindiging een jaarsalaris betreft, met een maximum van € 75 duizend.

Over de verhouding tussen de omvang van vergoedingen die aan 'subtopfunctionarissen' (die netbuiten de definitie van 'topfunctionaris' in de WNT vallen) kunnen worden uitgekeerd zijn geïnterviewden over het algemeen niet tevreden. Eerstgenoemde vergoedingen zijn vaak hoger, terwijl het hogere salaris en ontslagrisico van topfunctionarissen in de perceptie van respondenten met zich mee brengt dat topfunctionarissen recht zouden moeten hebben op een hogere vergoeding. Dit is ook het geval na invoering van de Wwz, omdat de vergoeding waar subtopfunctionarissen bij ontslag recht op hebben over het algemeen hoger is dan € 75 duizend. Dit is het geval indien een subtopfunctionaris een hoger jaarsalaris dan dat bedrag heeft.

Algemeen verbindend verklaarde cao's

Slechts in een beperkt aantal gevallen biedt een algemeen verbindend verklaarde cao daadwerkelijk een uitzondering op de maximumnorm van de WNT. Er zijn in de onderzochte periode weinig algemeen verbindend verklaarde cao's van toepassing in de sectoren waarop de WNT van toepassing is. In sommige gevallen is er zo'n cao, maar is deze niet van toepassing op topfunctionarissen of kent zij geen bepalingen over vergoedingen bij de beëindiging van het dienstverband.

26) Door de invoering van de transitievergoeding is de kantonrechtersformule sinds juli 2015 niet meer van toepassing in ontslagzaken. In de jaren 2013 en 2014, die deze evaluatie behandelt, was deze nog wel van toepassing.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

3 Niet-beoogde effecten van de WNT

Het startpunt van dit deelonderzoek was een brede gespreksronde onder brancheorganisaties en instellingen uit alle publieke en semipublieke deelsectoren die onder de WNT vallen. Daarnaast heeft er een open consultatie plaatsgevonden, zijn er twee expertbijeenkomsten georganiseerd en is er casuïstiek bestudeerd. Het onderzoek is uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van BZK. Het volledige rapport van Ecorys is te raadplegen via Rijksoverheid.nl en de Kennisbank DGBK.

Het onderzoek beoogt een systematische ordening aan te brengen in de soorten effecten van de WNT. Ze zijn geordend naar het object waarop ze betrekking hebben. Dat levert een ordening in drie typen op:

1. Mogelijke effecten die betrekking hebben op doelgroep WNT-1 en WNT-2: topfunctionarissen en toezichthouders in de (semi)publieke sector. Hieronder vallen bijvoorbeeld de mobiliteit van functionarissen, de werving en selectie van functionarissen en de motivatie van functionarissen (we noemen dit de eerste orde effecten).
2. Mogelijke effecten die betrekking hebben op de WNT-instellingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de effecten op het loongebouw of bijvoorbeeld de motivatie van het overige personeel (dat noemen we de tweede orde effecten).
3. Mogelijke bredere maatschappelijke effecten. Hierbij gaat het dan om bijvoorbeeld de effecten van de invoering van de WNT op de kwaliteit van de publieke dienstverlening of op het imago van functionarissen in de samenleving (dat noemen we de derde orde effecten).

Daadwerkelijke toetsing van het overgrote deel van de mogelijke niet-beoogde effecten kan pas plaatsvinden op het moment dat de feitelijk beoogde situatie is gerealiseerd. Dat komt in de eerste plaats doordat de invoeringsdata nog recent zijn. De WNT-1 geldt vanaf 2013 en de WNT-2 is pas in januari 2015 van kracht geworden. In de tweede plaats worden de reeds bestaande bezoldigingsafspraken van veel topfunctionarissen gerespecteerd door het overgangsrecht. Pas vanaf 2017 wordt de bezoldiging van zittende topfunctionarissen stapsgewijs afgebouwd in een proces dat kan duren tot en met 2022 In de derde plaats geldt voor sommige sectoren uitstel voor invoering voor de WNT-2 tot 2016. Dit alles betekent dat de feitelijk beoogde situatie, waarin de maximale bezoldiging van alle bestuurders in de semi(publieke) sector in de praktijk binnen de WNT-norm blijft, nog enkele jaren op zich laat wachten. Er is gedurende de overgangsperiode sprake van een atypische dynamiek ten opzichte van die uiteindelijk beoogde situatie wat het moeilijk maakt effectonderzoek te doen.

In dit onderzoek is aan de hand van een beoordelings- en analysekader voor in totaal 16 mogelijke niet-beoogde effecten nagegaan:
- hoe aannemelijk het is dat het effect zich voordoet of zal voordoen;
- op welke schaal het effect zich voordoet, in termen van het aantal sectoren, WNT-instellingen of functionarissen;
- de werkingsduur van het effect: de periode waarover het effect zichtbaar is en of het effect een tijdelijk of structureel karakter heeft.
- het aangrijpingspunt van het effect, ofwel het specifieke onderdeel van de WNT waardoor het effect wordt veroorzaakt.

De uitkomsten van het onderzoek zijn in onderstaande tabel samengevat. Ze zijn daarbij ingedeeld naar de dimensies aannemelijkheid en schaal. De effecten worden hierna besproken in volgorde van aannemelijkheid.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

Tabel: Overzicht van neveneffecten naar aannemelijkheid en schaal.

Schaal	Aangetoond	Zeer aannemelijk	Aannemelijk	Twijfelachtig	Niet aannemelijk
Alle WNT-sectoren	• Toename administratieve lasten (4.6)		• Verminderd vertrouwen in de overheid (5.1) • Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (5.2) • Negatieve beeldvorming van bestuurders (5.3)		
Groot deel van de WNT-sectoren			• Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2) • Diversiteit topfunctionarissen (3.5)	• Effect op de motivatie (3.6)	
Deel van de WNT-sectoren/ functionarissen		• Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (3.1)	• Doorwerking op het loongebouw (4.1) • Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3)	• Opdrijvend effect op bezoldiging (3.3) • De kwaliteit van het bestuur (4.4) • De prestaties van de organisatie (4.5) • Veranderingen in de organisatie-structuur (4.7)	
Klein deel van de WNT-sectoren/ specifieke functionarissen			• Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen (3.4)	• Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi) publieke sector (3.2)	

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

Aangetoond effect

Toename administratieve lasten (4.6) – Uit de bestaande schattingen van administratieve lasten leiden we af dat geen rekening is gehouden met een aantal factoren die bij de invoering van de WNT invloed hebben gehad op de administratieve lasten. De inzet van extra en hoogwaardige expertise die in veel organisaties nodig is gebleken, heeft geleid tot een toename in administratieve lasten voor met name werkgevers in de WNT-sectoren. Ofschoon exacte cijfers ontbreken, is er brede consensus vanuit de gesprekronde dat dit effect is opgetreden. Hoewel er sprake is van een structurele toename is het grootste deel van het effect tijdelijk. Inmiddels zijn veel organisaties door een leercurve gegaan en is de regelgeving verduidelijkt.

Zeer aannemelijk effect

Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (3.1) - Het is zeer aannemelijk dat het overgangsrecht (onderdeel van de WNT) leidt tot een beperking van de doorstroming van topfunctionarissen naar andere WNT-instellingen in de periode dat het overgangsrecht geldt. De teruggang in bezoldiging die gepaard kan gaan met een overstap naar een andere functie in de WNT-sectoren weerhoudt topbestuurders van het wisselen van functie. Het gaat hier om een effect dat stopt op het moment dat de periode van het overgangsrecht afloopt.

Aannemelijke effecten

Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen (3.4) - Het is aannemelijk dat de transparantie over de individuele bezoldiging de positie van topbestuurders verzwakt in de onderhandelingen over een nieuwe bezoldiging op het moment dat zij met een nieuwe werkgever in gesprek zijn over een functie.

Diversiteit topfunctionarissen (3.5) – Het is aannemelijk dat invoering van de WNT bijdraagt aan de diversiteit van topfunctionarissen naar geslacht en leeftijd. Die grotere diversiteit wordt veroorzaakt door de lagere bezoldiging waardoor een ander type (potentiële) topfunctionaris op vacatures reageert. Daarmee wordt mogelijk een nieuwe bron van kandidaten aangeboord die voorheen nauwelijks kans maakte op een positie als topfunctionaris. Het gaat hierbij in het bijzonder om jongere bestuurders en vrouwelijke bestuurders.

Doorwerking op het loongebouw (4.1) – Het drukkend effect (op de top van) het loongebouw in de WNT-sectoren is aannemelijk. In een aantal sectoren wordt het als zeer ongebruikelijk beschouwd als een topbestuurder een lagere bezoldiging kent dan andere medewerkers in de organisatie. Dit hangt samen met de gedachte dat een topbestuurder uiteindelijk de meeste verantwoordelijkheid draagt en daarom de bezoldiging daar ook het hoogst dient te zijn. In deze organisaties zal waarschijnlijk een aanpassing van het loongebouw plaatsvinden, in elk geval in de top van het loongebouw. Of uiteindelijk het gehele loongebouw wordt aangepast, is minder aannemelijk omdat daarvoor cao-afspraken moeten worden aangepast.

Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2) - Verder is het aannemelijk dat de WNT een rem zet op de doorstroom van functionarissen in de subtop naar bestuursfuncties. Door het te kleine verschil tussen bezoldiging (soms misschien zelfs negatief) neemt de prikkel voor de subtop af om door te stromen naar een functie als topbestuurder. Het gaat hier om een structureel effect.

Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) - Het is aannemelijk dat processen van werving en selectie van topfunctionarissen onder de WNT moeilijker (gaan) verlopen. Het aantal kandidaten zal afnemen waardoor de selectie wordt bemoeilijk en/of er reageren nieuwe doelgroepen, wat inhoudt dat mogelijk de wijze van prioritering en selectie van kandidaten veranderd moet worden. Het gaat hier voornamelijk om een tijdelijk effect.

Verminderd vertrouwen in de overheid (5.1) - Het is aannemelijk dat het vertrouwen van sectoren in het handelen van de Rijksoverheid vermindert. Met de WNT komt een einde aan de zelfregulering in een aantal sectoren. Die regulering van bovenaf heeft uiteraard te maken met het feit dat deze zelfregulering in sommige sectoren excessen niet heeft kunnen voorkomen. Tegelijkertijd voldeden bestuurders in veel gevallen wel aan de sectorale afspraken en wordt de oplossing van regulering via de WNT vooral als signaal van wantrouwen gezien hetgeen een reactie van wantrouwen aan de intenties van de overheid tot gevolg heeft.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (5.2) – Het is aannemelijk dat de WNT gevoelens van ongelijkheid versterkt. Topbestuurders in de WNT-sectoren vergelijken zichzelf met andere bestuurders en organisaties. Daaruit ontstaan gevoelens van ongelijkheid omdat soms bepaalde voorwaarden niet uniform meetellen in de bezoldiging, de uitzonderingsregel in bepaalde sectoren wel wordt gehanteerd, de criteria definitie van de WNT-sectoren als niet eenduidig worden ervaren, enz.

Negatieve beeldvorming van bestuurders (5.3) - Het is aannemelijk dat de voortdurende aanpassing aan de norm voor de buitenwereld het beeld bevestigt dat bestuurders nog steeds teveel bezoldiging ontvangen hetgeen het imago van topbestuurders schaadt. Het gaat hier om een tijdelijk effect.

Twijfelachtige effecten

Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2) – Het is onduidelijk of de WNT leidt tot uitstroom van topfunctionarissen vanuit de WNT-instellingen naar niet-WNT-instellingen of naar het buitenland. Hoewel er aanwijzingen zijn dat een deel van de topfunctionarissen de overstap overweegt naar een functie die niet onder de WNT valt, is er sprake van veelal gescheiden arbeidsmarkten en onduidelijkheid of bestuurders de stap daadwerkelijk gaan zetten. De ongunstige economische omstandigheden waardoor er betrekkelijk weinig functies beschikbaar zijn in de niet WNT-sectoren, zorgen er mogelijk voor dat momenteel deze uitstroom niet op grote schaal plaatsvindt. Hoe dan ook zou het uiteindelijk om een tijdelijk effect gaan. De uitstroom van in de markt geïnteresseerden en voor de markt capabele topfunctionarissen komt op enig moment tot stilstand.

Opdrijvend effect op bezoldiging (3.3) – Er zijn in het verleden aanwijzingen geweest dat het transparant maken van de beloning in de private sector kan leiden tot een opdrijvend effect. Dat zou mogelijk gaan om een tijdelijk effect. Al met al is de bewijsvoering van dit mogelijke effect voor de WNT-instellingen te mager om te veronderstellen dat dit plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden.

Effect op de motivatie (3.6) - Het is twijfelachtig of de motivatie van topfunctionarissen door de WNT wordt beïnvloed. De verwachting is dat een deel van het zittend personeel (met name de sterk extrinsiek gemotiveerden) minder gemotiveerd raakt voor de functie op het moment dat de verlaging van de bezoldiging hen direct raakt. Tegelijkertijd zal bij vertrek van met name extrinsiek gemotiveerde topfunctionarissen er een grotere populatie van met name intrinsiek gemotiveerden ontstaan. Het gaat daarbij om een structureel effect.

De kwaliteit van het bestuur (4.4) - Ook is (nog) onduidelijk of er effecten van de WNT zijn op de kwaliteit van het bestuur in de WNT-sectoren. De veronderstelling dat bestaande bestuurders in de toekomst vervangen zullen worden door bestuurders van een lager niveau, kan nu nog onvoldoende onderbouwd worden. Het zou gaan om een effect met een structureel karakter.

De prestaties van de organisatie (4.5) - Kwaliteit en competenties van het bestuur kunnen uiteindelijk effect hebben op de prestaties van de WNT-instellingen. Omdat niet duidelijk is wat de effecten van de WNT zijn op de kwaliteit van bestuur is evenmin aan te geven of er een effect is op de prestaties van de WNT-instellingen.

Veranderingen in de organisatiestructuur (4.7) - Het is (nog) onduidelijk welke effecten de WNT heeft op de organisatiestructuur van WNT-instellingen. Het zou hierbij gaan om structurele effecten, maar er zijn weinig aanwijzingen dat organisatiestructuren daadwerkelijk veranderen.

Reflectie

Alle mogelijke effecten overziend, moet nogmaals worden geconstateerd dat de beperkte tijdsduur sinds de invoering van de WNT-1 en WNT-2 in combinatie met het overgangsrecht het doen van harde uitspraken bemoeilijkt. Slechts twee effecten komen uit dit onderzoek naar voren als aangetoond of zeer aannemelijk: de toename van administratieve lasten en de beperkte doorstroom van topfunctionarissen de komende jaren vanwege het overgangsrecht. Beide effecten hangen niet sterk samen met andere onderzochte effecten.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

Hoewel voor een behoorlijk aantal andere effecten uit dit onderzoek stevige indicaties naar voren komen (waarmee ze als ‘aannemelijk’ zijn beoordeeld), is moeilijk te voorspellen hoe deze zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Bij deze effecten hangen mogelijk onderling samen en zijn beleidsmatig zeer relevant, gezien de zorgen die een groot aantal gesprekspartner hierover heeft en de voorwaarden die het kabinet zelf heeft geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WNT: “…er moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vervullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden.”

Dit raakt in het bijzonder aan de onderzochte effecten uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2), rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2), moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) en de kwaliteit van het bestuur (4.4). Deze vier mogelijke niet-beoogde effecten zijn daarom in het bijzonder relevant binnen de totale inventarisatie. Beleidsontwikkeling rond topinkomens zou dan ook gebaat zijn bij monitoring en nader onderzoek rond deze effecten.

4 Uitvoering, toezicht op naleving en handhaving

Dit deelonderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews met de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT, analyse van relevante schriftelijke stukken en het bestuderen van toezicht- en handhavingsdossiers. Het onderzoek is uitgevoerd door KWINK groep in opdracht van het ministerie van BZK. Het volledige rapport van KWINK groep is te raadplegen via Rijksoverheid.nl en de Kennisbank DGBK.

Context

De kenmerken van de WNT en de context waarin de WNT is ingevoerd maken de uitvoering van de WNT tot een complexe opgave. Zo is de reikwijdte van de WNT breed en is er veel politieke en maatschappelijke aandacht voor aanpassingen en (vermeende) overtredingen. Bovendien zijn er bij de voorbereiding van de WNT keuzes gemaakt die de complexiteit van de uitvoering versterken. Bijvoorbeeld de keuzes om de WNT-1 en WNT-2 snel na de parlementaire behandeling in werking te doen treden en de verantwoordelijkheden voor uitvoering, toezicht en handhaving te verspreiden over een groot aantal organisaties.

De complexiteit vormt een verklaring voor een deel van de uitvoeringsproblemen. Daarnaast maakt de complexiteit het verbeteren van uitvoering, toezicht en handhaving een grotere opgave. Zo blijkt uit de gesprekken dat de WNT bij sommige departementen, toezichthouders en accountants het imago heeft gekregen van een 'onuitvoerbare wet', ongeacht welke verbeteringen er nog worden doorgevoerd. Om deze partijen mee te krijgen, zal een aanzienlijke weerstand moeten worden overwonnen.

Uitvoering

De benodigde inspanningen voor de voorbereiding en invoering van de WNT werden door betrokkenen aanvankelijk onderschat. Dit heeft geleid tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen in het eerste jaar (2013), zoals ook is geconstateerd door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Als reactie op de uitvoeringsproblemen zijn op basis van het Verbeterplan WNT nieuwe voorzieningen getroffen en bestaande voorzieningen verbeterd. De *waardering van vakministeries*, WNT-toezichthouders en accountants voor de kwaliteit van de uitvoering is dankzij deze inspanningen toegenomen. Er zijn bovendien indicaties dat dankzij de verbetering van de uitvoering de naleving van de WNT is toegenomen. Door de toegenomen kennis bij alle partijen is het aantal onbedoelde overtredingen van de WNT afgenomen, voldoen meer instellingen aan de openbaarmakingsplicht en worden er minder fouten gemaakt bij de melding en publicatie van WNT-gegevens. Ondanks de verbeteringen doen zich nog steeds problemen voor in de uitvoering, die in het licht van de hiervoor geschetste context zorgen voor een aanzienlijke opgave. Zo is er nog steeds behoefte aan verduidelijking van het normenkader en is er nog geen volledig zicht op de instellingen die onder de WNT vallen. Ook zijn er twijfels over de proportionaliteit van de openbaarmakingsplicht en speelt er een aantal vraagstukken rond de verantwoordelijkheden van accountants en accuraatheid van de accountantscontrole. Voorts bestaat er in de uitvoering behoefte aan doorontwikkeling van het vraag- en antwoordproces en verdere aanvulling van het WNT-register. Een laatste aandachtspunt betreft de concentratie van kennis bij enkele medewerkers, waardoor onder meer het risico bestaat dat de kennis onvoldoende geborgd is bij het vertrek van deze personen.

In aanvulling op deze concrete aandachtspunten is de verwachting van betrokkenen dat nieuwe uitvoeringsproblemen zullen ontstaan als gevolg van het verlopen van het overgangsrecht en eventuele inwerkingtreding van de WNT-3.

Toezicht en handhaving

Door de focus op implementatie en uitvoering van de wet is er minder aandacht geweest voor toezicht en handhaving. De jaren 2013 en 2014 waren opbouwjaren waarin een start is gemaakt met het ontwikkelen van toezichts- en handhavingsbeleid en de bijbehorende werkprocessen. Op basis van de meldingen over het verslagjaar 2013 volstond de inzet van 'zachte' handhavingsinstrumenten en is het niet nodig bevonden om een last onder dwangsom op te leggen. In 2013 werden er slechts zeven overtredingen geconstateerd (op basis van ruim 31.000 meldingen), mede doordat de meeste overschrijdingen nog vielen onder het overgangsrecht.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

De meeste WNT-toezichthouders ervaren een gebrek aan capaciteit. WNT-toezichthouders verwachten bovendien een verhoging van de werkdruk als gevolg van het verlopen van het overgangsrecht en de mogelijke inwerkingtreding van de WNT-3. De belangrijkste uitdaging voor WNT-toezichthouders is dan ook om de toezichtstrategie en de beschikbare capaciteit beter op elkaar af te stemmen. Dit vereist óf meer capaciteit om de huidige toezichtstrategie goed uit te voeren óf een andere strategie die goed uitgevoerd kan worden met de huidige capaciteit. Een manier om met minder capaciteit effectief toezicht te houden is het gebruik van een risicogebaseerde toezichtstrategie. Momenteel maakt slechts één WNT-toezichthouder gebruik van een risicogebaseerde toezichtstrategie. Dit is opvallend in het licht van het gebrek aan capaciteit dat door de WNT-toezichthouders wordt ervaren. Het onderzoeken van alle meldingen zonder het maken van een risico-inschatting is weinig doelmatig, aangezien het goed onderzoeken van WNT-meldingen veel tijd kan kosten, terwijl regelmatig al in een vroeg stadium blijkt dat er geen sprake is van een overtreding omdat het overgangsrecht nog van toepassing is. Een tweede aandachtspunt is de kennisopbouw en kennisborging onder WNT-toezichthouders. Dit is belangrijk in het licht van de voortdurende ontwikkeling van de WNT (en andere wet- en regelgeving), de benodigde kennis van arbeidsrecht, de concentratie van kennis bij enkele individuen en de casusafhankelijke toepassing van de wet. Een derde aandachtspunt volgt uit de constatering dat de proportionaliteit en effectiviteit van een aantal handhavingsinstrumenten nog niet bekend is. Het is belangrijk om de toepassing van het handhavingsinstrumentarium in de praktijk te monitoren en waar nodig te optimaliseren.

Rol- en taakverdeling

Er is een relatief groot aantal ministeries en uitvoeringsorganisaties betrokken bij uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT. Binnen de WNT zijn vakministers verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT bij die instellingen die onder hen vallen. De verantwoordelijke minister benoemt een toezichthouder die wordt belast met het toezicht op de naleving van de WNT. De minister van BZK is systeem-verantwoordelijk.

Het eerste uitvoeringsjaar werd gekenmerkt door forse uitvoeringsproblemen en veel onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling. Het ministerie van BZK heeft zijn rol als systeemverantwoordelijk departement daarna goed opgepakt. Zo is het Programma normering topinkomens zijn rol actiever gaan invullen en vervult het meer dan voorheen de rol van aanspreekpunt, aanjager en coördinator. Daardoor is er voor alle betrokkenen meer duidelijkheid ontstaan over de rol- en taakverdeling. De waardering van vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants voor de rolvervulling van het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijk departement is toegenomen.

Een specifiek aandachtspunt betreft het verbeteren van de betrokkenheid van departementen bij de planvorming en voorbereiding van wet- en regelgeving. In algemene zin zal de rol- en taakverdeling tussen de betrokken uitvoerders en WNT-toezichthouders ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Ten eerste omdat met de spreiding van verantwoordelijkheden over veel organisaties ook de kennis over de WNT is verdeeld. Dit vereist goede afstemming. Ten tweede omdat de WNT en aangrenzende wet- en regelgeving nog in ontwikkeling zijn (denk hierbij aan de voorbereiding van de WNT-3 en een Algemene Maatregel van Bestuur voor interim-topfunctionarissen). Dit zal hoogstwaarschijnlijk blijven leiden tot nieuwe vraagstukken. Ten derde doordat met name rond toezicht en handhaving de rol- en taakverdeling nog zal moeten uitkristalliseren en opgedane ervaringen hebben laten zien dat hier nog veel vragen leven bij betrokkenen.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

5 Kenbaarheid, communicatie en regeldruk

Dit deelonderzoek is gebaseerd op een online enquête onder 542 publieke en semipublieke instellingen die onder de WNT vallen. De enquête is uitgevoerd door ICTU. Het volledige rapport van ICTU is te raadplegen via Rijksoverheid.nl en de Kennisbank DGBK.

Kenbaarheid

Het kennisniveau van WNT-instellingen over de kernelementen van de WNT is niet uitzonderlijk hoog. Van sommige aspecten van de WNT zijn instellingen beperkt op de hoogte. Zo is opvallend dat lang niet alle instellingen de juiste bezoldigingsnorm weten te noemen. Ook is er onduidelijkheid over het wel of niet meetellen van bepaalde beloningscomponenten, vooral over de bijtelling van een leaseauto. Het begrip topfunctionaris wordt door de meeste instellingen duidelijk gevonden. Dat geldt ook voor het overgangsrecht, hoewel één op de vijf instellingen zegt dit onduidelijk te vinden.

Tegelijkertijd is er sprake van verscheidenheid in het kennisniveau tussen instellingen. Woningcorporaties zijn naar verhouding het beste op de hoogte van de regelgeving van de WNT. Daarnaast blijkt dat instellingen met een gemiddelde bezoldiging van hun topfunctionarissen van meer dan 80% van de norm, beduidend beter op de hoogte zijn dan andere instellingen. Naarmate instellingen verder onder deze norm zitten, neemt het kennisniveau af. Aannemelijk is dat zij zich minder verdiepen in de WNT. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrijwilligersorganisaties waar de topfunctionaris een kleine of helemaal geen vergoeding krijgt. Zolang deze organisaties de norm niet overschrijden en aan hun verplichtingen voldoen, is het lagere kennisniveau wellicht niet problematisch en ook begrijpelijk. Tegelijkertijd kan hier ook een uitdaging liggen voor voorlichting en communicatie. Bovendien kan worden geconstateerd dat vragen of onduidelijkheden bij instellingen vaak betrekking hebben op de toepassing van de WNT en organisatiespecifieke vragen betreft. Het gaat dan bijvoorbeeld over het wel of niet meetellen van specifieke beloningscomponenten of over toepassing van het overgangsrecht.

Communicatie en voorlichting

In de online enquête is gevraagd welke communicatiemiddelen WNT-instellingen gebruiken en hoe bruikbaar zij deze vinden. Communicatiemiddelen als een brief van een ministerie en de website www.topinkomens.nl zijn door een groot deel van de instellingen geraadpleegd. Zij oordelen bovendien positief over de bruikbaarheid hiervan. Woningcorporaties verdiepen zich het meest in de WNT door informatie te zoeken. Ook instellingen met een bezoldiging dicht bij de norm zoeken het vaakst naar informatie.

Uit de enquête komt ook naar voren dat WNT-instellingen de communicatie en voorlichting vanuit de rijksoverheid als generiek beoordelen en voor meer details en de vertaling naar de specifieke eigen situatie de accountant als belangrijke vraagbaak zien. Hoewel men de informatie van de accountant als zeer bruikbaar ervaart, is er ook behoefte om zich op een andere, onafhankelijke manier te laten informeren. Hiermee kunnen kosten van de accountant worden beperkt en discussies over onduidelijkheid in de toepassing van de wet zoveel mogelijk worden vermeden. De overheid kan hier mogelijk in voorzien door meer informatie te bieden die aansluit bij de specifieke vragen in de praktijk. Denk bijvoorbeeld aan het delen van praktijkcases, waaraan instellingen voor zichzelf handvatten en richtlijnen kunnen ontlenen voor specifieke vraagstukken. Ook kan gedacht worden aan interactieve tools, bijvoorbeeld invulmodules en stroomschema's waarbij instellingen gerichter kunnen worden geholpen met hun specifieke vragen. Uit de enquête komt ook de behoefte naar voren om actiever geïnformeerd te worden over wijzigingen in de regelgeving zodat instellingen hierop kunnen anticiperen.

Regeldruk

Bij het meten van regeldruk van wet- en regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Administratieve lasten zijn kosten die instellingen maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving van de overheid. Inhoudelijke nalevingskosten zijn kosten die instellingen (mogelijk) moeten maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die de wet- en regelgeving stelt. In het onderzoek is aan

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

WNT-instellingen gevraagd hun tijdsbesteding inzake de WNT en eventuele kosten aan derden (bijvoorbeeld accountantskosten) op te geven voor een aantal administratieve verplichtingen en een aantal soorten nalevingskosten.

Administratieve lasten

De gemiddelde totale administratieve lasten komen op basis van dit onderzoek uit op zo'n 1.900 euro per instelling. Bij zorginstellingen zijn de gemiddelde administratieve lasten het hoogst (3.500 euro). De woningcorporaties komen ook hoger uit dan gemiddeld. Instellingen die vallen onder het ministerie van BZK en onderwijsinstellingen hebben naar verhouding de laagste administratieve lasten (respectievelijk 850 en 975 euro).

Wanneer wordt gekeken naar verschillen tussen bezoldigingsniveaus van instellingen, dan blijkt dat instellingen met een bezoldiging van meer dan 80% van de toepasselijke norm de hoogste administratieve lasten hebben (gemiddeld 2.800 euro). De hogere kosten ten opzichte van andere instellingen worden vooral veroorzaakt door extra kosten voor derden. Kleine instellingen met een bezoldiging van 20% van de norm maken administratieve kosten van ruim 2.100 euro per instelling. Instellingen met een bezoldiging tussen 20 procent en 80 procent van de norm hebben de laagste administratieve kosten: gemiddeld ruim 1.300 euro per instelling.

Het intern verzamelen van beloningsgegevens (inclusief informatie verzamelen en inlezen) vormt de grootste administratieve last qua tijdbesteding. Gemiddeld kost instellingen dit negen uur, bijna de helft van de uren die eigen personeel maakt aan administratieve lasten wordt hieraan besteed. De verdeling tussen instellingen is hierbij scheef: tweederde van de instellingen is er minder dan een halve dag mee bezig, terwijl er een kleine groep is waar de bestede tijd oploopt tot meer dan een dag of langer. De andere helft van de tijd wordt besteed aan opstellen van de WNT-paragraaf in het jaarverslag, de accountantscontrole en het digitaal melden van bezoldigingsgegevens. Kosten voor derden betreffen voornamelijk controlekosten van de accountant. Ook hierbij zien we een scheve verdeling: vier op de vijf instellingen maakt kosten minder dan 500 euro, terwijl één op de vijf daar boven zit. Bijna één op de tien instellingen zit boven de 2.000 euro en bedragen ruim daar boven komen ook voor. Volgens instellingen kunnen de kosten soms oplopen als gevolg van onduidelijkheden bij de toepassing van de WNT en discussies die daarover kunnen ontstaan met de accountant. Meer informatie en richtlijnen over de vertaling van de WNT naar concrete situaties, zoals al eerder bij het onderdeel 'communicatie' geschetst, kan instellingen mogelijk helpen om deze kosten te beperken.

Inhoudelijke nalevingskosten

Een kwart van de instellingen heeft te maken met één of meer inhoudelijke nalevingskosten. Het gaat dan om kosten die samenhangen met de normering van de bezoldiging en/of ontslagvergoedingen van topfunctionarissen. Het betreft vooral tijd en kosten voor het wijzigen van arbeidsvoorwaarden van zittende topfunctionarissen (15% van de instellingen). Zorginstellingen, woningcorporaties en instellingen die onder de overige departementen vallen, hebben het meest te maken met nalevingskosten.

De gemiddelde tijdsbesteding per soort nalevingspost bedraagt doorgaans tussen de 20 en 30 uur voor de instellingen die hiermee te maken hebben. De gemiddelde kosten voor derden bedragen tussen de 2.000 en 4.000 euro. Extra kosten voor werving en selectie om vanwege de WNT een goede kandidaat te vinden komen voornamelijk bij zorginstellingen voor en in de andere sectoren nauwelijks. Hoewel al met al een klein deel van de instellingen hiermee te maken heeft, lijken de kosten hiervan hoger op te lopen dan bij andere soorten nalevingskosten, zoals het wijzigen van arbeidsvoorwaarden of advies- en advocaatkosten in het geval van ontslag.

Vrijwillige verlaging bezoldiging

Eén op de twintig instellingen zegt dat een topfunctionaris op eigen initiatief zijn of haar bezoldiging heeft teruggebracht. De motivatie is doorgaans om rekening te houden met de algemeen aanvaarde maatschappelijke norm of om negatieve persaandacht te voorkomen.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

6 Internationaal vergelijkend onderzoek topinkomensbeleid

Voor dit deelonderzoek is een reeds lopend vergelijkend onderzoek naar topinkomensbeleid in Europese landen benut, uitgevoerd door het European Institute of Public Administration (EIPA). Het onderzoek bestaat uit drie fasen, waarvan er nu twee zijn afgerond en worden benut voor deze wetsevaluatie. Het rapport van EIPA over deze twee fasen is te raadplegen via Rijksoverheid.nl en de Kennisbank DGBK.

De regulering van topinkomens, en met name de vergoeding voor hogere ambtenaren en (top)managers in de semipublieke sector, is sinds de economische crisis van 2008 een onderwerp in het politieke en maatschappelijke debat in de Europese Unie geworden. Men heeft diverse maatregelen getroffen om de beloning voor hogere ambtenaren in toom te houden en transparanter te maken. Deze studie is bedoeld om de regulering van topinkomens in de Europese Unie te onderzoeken en is uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De achterliggende doelen zijn om (a) tot vergelijkende inzichten te komen; (b) mogelijke best practices te formuleren; en (c) thema's en systeemelementen te identificeren die nader moeten worden onderzocht om een effectief beleidsmodel te kunnen ontwikkelen.

De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

1. Welke **regels** gelden er voor beloning in de publieke en semipublieke sector in de 28 lidstaten van de EU?

2. Welke **argumenten** worden er in het politieke en maatschappelijke debat gebruikt voor het al dan niet introduceren van nieuw beleid?

3. Welke **maatstaven, methoden en normen** worden er in de publieke en semipublieke sector van de EU-lidstaten gebruikt?

De voornaamste conclusies en bevindingen die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn als volgt:

1. • Bijna een derde (9 landen) van de EU-lidstaten reguleert topinkomens (waaronder de beloning voor hogere ambtenaren) door middel van het algemene beloningssysteem – wat betekent dat er geen specifieke regels zijn opgesteld.

   • De juridische hervormingen voor het beperken van topinkomens worden met name gekenmerkt door twee beleidsmaatregelen: een salarislimiet voor ambtenaren in de (semi)publieke sector in 11 landen (**Kroatië, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Italië, Ierland, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en Spanje**) en de introductie van prestatieloon (17 landen).

   • Zowel de salarislimiet als het prestatieloon lijkt vaker te worden toegepast in de semipublieke sector dan in de publieke sector. Vaak gelden salarislimieten echter niet voor bepaalde functies of bedrijven in de semipublieke sector, bijvoorbeeld als bedrijven niet actief zijn op de beurs of als de staat een minderheidsbelang in het bedrijf heeft. Zulke uitzonderingen beperken de effectiviteit van de maatregel, in de zin dat de relevante wetgeving op slechts een klein deel van de semipublieke sector van toepassing is.

2. • Twee verschillende behoeften spelen een cruciale rol in het maatschappelijke debat over het al dan niet introduceren van regels voor de beloning van ambtenaren en top-executives in de (semi)publieke sector: aan de ene kant de noodzaak van kostenbesparingen door de economische crisis en aan de andere kant de noodzaak van het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de publieke sector als werkgever. Hierbij moet worden gezegd dat elk land onder verschillende economische omstandigheden (en dus met andere uitgangspunten wat betreft de geplande hervormingen van de publieke sector) in de crisis is terechtgekomen.

Bijlage 1 > Samenvatting van de deelonderzoeken

3. • In de context van het salarislimiet- en prestatieloonbeleid zijn diverse maatregelen getroffen: formele en informele referentiepunten, aanpassing aan inflatie, de inzet van deskundigenpanels, belonen voor ethisch beleid, contractsystemen voor groepen ambtenaren, uitgebreide contractsystemen op basis van prestatieloon, en individuele prestatiecontracten (zie tabel 4-5 in het achterliggende rapport).

   Wat betreft het formuleren van mogelijke **best practices** om tot een effectief beleidsmodel te komen, en rekening houdend met het feit dat de **in Nederland gebruikte methode een van de toonaangevende methoden is** om tot een voorlopig salarislimiet te komen, zijn we tot de volgende conclusies gekomen:

- Creëer een **controlemechanisme**, zoals een limiet of onafhankelijke toezichtcommissie. Deze aanpak treffen we aan in landen waarin er veel verschillende vormen van prestatieloon worden gebruikt of waar veel publieke, niet-gouvernementele instanties of lichamen autonoom functioneren (Italië, Nederland, Zweden, Groot-Brittannië).

- Koppel het loon aan een referentiepunt, dat diverse vormen kan aannemen, met als bekendste:
  - Het gebruik van een basisloon gebaseerd op schalen (en met een vermenigvuldigingsfactor en variabele delen of percentuele afwijking, zoals in België, Duitsland, Italië, Groot-Brittannië, Polen), wat in alle landen behalve Zweden voorkomt.
  - De introductie van een extra limiet, gekoppeld aan een gestandaardiseerd salarisniveau voor een bepaalde functie (Nederland, Italië) of een salarisgemiddelde (Frankrijk, Polen)
  - Het gebruik van extra instrumenten om het beloningsniveau voor hoge politieke functies vast te stellen (België, Frankrijk, Groot-Brittannië), resulterend in een op referentiepunten gebaseerde benadering die gekoppeld wordt aan het basissalaris in de loonschaal voor de ambtenarij en speciale verordeningen
  - Wat betreft de door organisaties in de semipublieke sector en rijksinstanties gebruikte methoden om tot hogere of gemaximeerde beloningen voor executives te komen, wordt in vier landen (Nederland, Frankrijk, Italië, Polen) met name de koppeling van beloning aan formele referentiepunten gebruikt in de vorm van een limiet voor (semi)publieke en non-gouvernementele organisaties.

- **Pas het loon aan aan de inflatie als er gebruik wordt gemaakt van een limiet,** om flexibel te blijven in het geval van economische en aan de arbeidsmarkt gerelateerde veranderingen en om de concurrentie te waarborgen (zowel binnen de publieke sector zelf als in relatie tot de private sector).

- **Als er een alternatief voor het limietbeleid moet komen, gebruik dan panels en commissies** die samen met de betrokken ministeries de salarishoogtes vaststellen (Zweden, Groot-Brittannië). Over het algemeen ziet men dat de noodzaak van aanvullende maatregelen (zoals een salarislimiet of de inzet van deskundigenpanels) afneemt als er niet veelvuldig gebruik wordt gemaakt van prestatieloon of sterk variabele bonussen, m.a.w. een systeem zonder franje.

- Pas wanneer mogelijk een of andere vorm van **prestatieloon** toe in zowel de publieke als semipublieke sector om prikkels voor goed presteren te creëren en de aantrekkelijkheid van de sector of de vastgestelde bonussen te verbeteren. **Als blijkt dat een absolute limiet te rigide is** om competente krachten te werven, kan men een **gemaximeerd, aan prestaties gerelateerd beloningssysteem voor bepaalde functies** (Frankrijk) of **bonussen** (Frankrijk, Polen) gebruiken om de belonings- en arbeidsflexibiliteit te verbeteren. Landen als België en Italië onderzoeken op dit moment de mogelijkheid van zo'n systeem, inclusief prestatiebeoordeling.

- De **inzet van een commissie** die rapporteert aan het ministerie kan een **extra middel zijn** om afwijkingen van een absolute limiet te monitoren.
  Dit rapport, evenals de studie zelf, gebruikt een gelaagde benadering, waarbij eerst het beleid in de gehele Europese Unie wordt onderzocht om de regelgeving voor de beloning van hogere ambtenaren en executives vanuit een algemeen perspectief te beoordelen. Daarna wordt het politieke en maatschappelijke debat

in acht met zorg geselecteerde landen onderzocht om een beter beeld te krijgen van nationale oorzaken en argumenten voor het al dan niet gebruiken van regelgeving. Tot slot wordt de toepassing van het beleid onderzocht in de context van de methoden die in diezelfde landen worden gebruikt om de beloning voor hogere ambtenaren in de publieke en semipublieke sector te reguleren.

Bijlage 2
Overzicht bezoldigingsmaxima

Wet normering topinkomens

Bijlage 2 > Overzicht bezoldigingsmaxima

Wettelijk bezoldigingsmaximum

Categorie	2013	2014	2015
Leidinggevende topfunctionarissen	€ 228.599	€ 230.474	€ 178.000
Toezichthoudende topfunctionaris (voorzitter)	€ 17.145 (7,5%)	€ 17.286 (7,5%)	€ 26.700 (15%)
Toezichthoudende topfunctionaris (lid)	11.430 (5%)	11.524 (5%)	€ 17.800 (10%)

Kortheidshalve is hierna bij de verschillende sectorale bezoldigingsmaxima steeds alleen het bezoldigingsmaximum weergegeven dat voor leidinggevende topfunctionarissen geldt. De maxima voor voorzitters en leden van toezichthoudende organen betreffen in 2013 en 2014 respectievelijk 7,5% en 5% van dat bezoldigings-maximum en in 2015 respectievelijk 15% en 10%.

Sectorale bezoldigingsmaxima onderwijs

	2013	2014	2015
Primair onderwijs	€ 164.551	€ 165.901	€ 165.901
Voortgezet onderwijs	€ 182.948	€ 184.448	€ 178.000
Middelbaar beroepsonderwijs	€ 198.279	€ 199.905	€ 178.000
Hoger beroepsonderwijs	€ 198.279	€ 199.905	€ 178.000
Wetenschappelijk onderwijs	€ 228.599	€ 230.474	€ 230.474

Sectorale bezoldigingsmaxima cultuurfondsen

Klasse	2013	2014	2015
A	€ 228.599	€ 123.024	€ 123.024
B		€ 147.629	€ 147.629

Sectorale bezoldigingsmaxima woningcorporaties

	2013	2014	2015
A	€ 228.599	€ 82.100	€ 82.100
B		€ 93.000	€ 93.000
C		€ 103.900	€ 103.900
D		€ 112.400	€ 112.400
E		€ 130.600	€ 130.600
F		€ 148.800	€ 148.800
G		€ 167.000	€ 167.000
H		€ 185.200	€ 185.200
I		€ 203.400	€ 203.400
J		€ 230.474	€ 230.474

Sectorale bezoldigingsmaxima zorg

	2013	2014	2015
A	€ 228.599	€ 85.590	€ 85.590
B		€ 98.248	€ 98.248
C		€ 112.835	€ 112.835
D		€ 129.591	€ 129.591
E		€ 148.879	€ 148.879
F		€ 170.578	€ 170.578
G		€ 188.660	€ 188.660
H		€ 203.728	€ 203.728
I		€ 218.194	€ 218.194
J		€ 229.043	€ 229.043

Bijlage 2 > Overzicht bezoldigingsmaxima

Sectorale bezoldigingsmaxima zorgverzekeraars*

Klasse	2013	2014	2015
A. minder dan 300.000 verzekerden	€ 300.000	€ 220.000	€ 220.000
B. tussen 300.000 en 1.000.000 verzekerden		€ 260.000	€ 260.000
C. meer dan 1.000.000 verzekerden		€ 300.000	€ 300.000

* De genoemde bezoldigingsmaxima zijn exclusief de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn.

Ontslagvergoedingen

Ontslagvergoedingen zijn voor alle leidinggevende en toezichthoudende topfunctionarissen gelijk genormeerd. De hieronder weergegeven normen gelden naar rato van de omvang van het dienstverband.

	2013	2014	2015
Normering uitkeringen wegens beëindiging dienstverband	Maximaal één jaarsalaris en ten hoogste € 75.000		

Niet-topfunctionarissen

De bezoldiging van niet-topfunctionarissen is niet genormeerd. Hun bezoldigingen of ontslagvergoedingen worden openbaar gemaakt indien deze meer zijn dan het wettelijk bezoldigingsmaximum naar rato van het dienstverband.

	2013	2014	2015
Openbaarmaking bezoldiging	€ 228.599	€ 230.474	€ 178.000
Openbaarmaking ontslagvergoeding	€ 228.599	€ 230.474	€ 178.000

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Directie
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

December 2015 | 87674